

Dictamen Núm. 48/2022

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2022, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 21 de octubre de 2021 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio y al recurso extraordinario de revisión instados por la ..... frente a la determinación del justiprecio en una expropiación forzosa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 17 de enero de 2018, la interesada presenta en el Registro General de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que afirma ejercitar la acción de nulidad frente a la determinación, por mutuo acuerdo, del justiprecio en la expropiación de cuatro fincas de su titularidad sitas en el concejo de Llanes.

Tras indicar que los terrenos expropiados, destinados a la realización de un proyecto de saneamiento “aprobado el 7 de julio de 2010”, fueron calificados por la Administración como rústicos cuando en realidad eran urbanizables,

puntualiza que el 6 de agosto de 2014 dio su consentimiento a la propuesta de mutuo acuerdo porque actuó “amparada en el principio de confianza legítima en la actuación administrativa”, teniendo en cuenta las circunstancias que a continuación expone.

Señala que el 31 de mayo de 2013, en el curso de un procedimiento expropiatorio distinto tramitado por la Administración autonómica, se le valora un terreno en el mismo concejo como “urbanizable”, si bien posteriormente la Administración inicia el procedimiento para la declaración de lesividad de dicha valoración al “entender que la anulación del Plan General de Ordenación de Llanes convierte todos los suelos del municipio en rústicos”. Manifiesta que el conocimiento del informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias de 28 de julio de 2014, favorable a dicha declaración de lesividad, le conduce a suponer que “la Administración tiene razón en lo que plantea”, por lo que suscribe la propuesta de expropiación de las cuatro fincas a las que se refiere su pretensión. Precisa que cinco años antes había aceptado la propuesta de mutuo acuerdo expropiatorio ofrecida por la Administración del Estado sobre dos fincas sitas en el mismo concejo valoradas como suelo urbanizable y urbano, respectivamente, reseñando que si no hubiese prestado su confianza al actuar de la Administración autonómica “habría recurrido la propuesta que se (le) hacía”.

Cita diversos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias -todos ellos posteriores a la aceptación del mutuo acuerdo expropiatorio cuya nulidad persigue- que, según indica, “reiteran que los suelos expropiados en Llanes antes de la anulación del PGOU deben (...) valorarse de acuerdo con la calificación urbanística que tuvieren cuando se redactase la temporánea hoja de aprecio”, y afirma que “la ilegal forma de actuar de esa Administración” le ha irrogado perjuicios económicos “que ascienden a la cantidad total de 246.248,58 euros” que “no tiene el deber jurídico de soportar”.

Considera que concurre el motivo del artículo 47.f) de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “puesto

que se están aplicando indebidamente los artículos de la LEF que impone categorizar el suelo en el momento de inicio del expediente expropiatorio, en este caso en 2010, antes de la anulación del PGOU de Llanes, artículos 21.1 y 52.1 de la LEF”, y aduce que “el artículo 125.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permite plantear el recurso extraordinario de revisión en el caso de actos firmes, como se trata en este mutuo acuerdo admitido en agosto de 2014, cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”, destacando que la última de las sentencias citadas “es de fecha 30 de octubre de 2017, con lo que se cumple el plazo de tres meses”.

Reseña que en los citados pronunciamientos judiciales, en los que se rechaza que los suelos debieran valorarse como no urbanizables a causa de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana, “el justiprecio se había fijado extemporáneamente”, como sucedió también en su caso, pues “el proyecto vio la luz por Resolución de 7 de julio de 2010” y “seis meses más tarde, 7 de enero de 2011, debería de estar fijado el justiprecio”.

Significa que “las actas de mutuo acuerdo son consideradas por la jurisprudencia como contratos de adhesión (...) susceptibles de ser analizados bajo los requisitos del Código Civil, que (...) determina la nulidad de los contratos cuando el consentimiento está viciado por error (1265 CC) siempre que este error recaiga sobre la sustancia de la cosa que ha sido objeto del consentimiento (1265 CC)”, y reitera que en su caso la aceptación del mutuo acuerdo “ha sido inducida por la creencia en que la Administración respetaría el obligado sometimiento a la ley y al derecho”.

Adjunta las propuestas y las actas de mutuo acuerdo suscritas por ella los días 22 de julio y 6 de agosto de 2014, respectivamente; la notificación de la resolución de inicio del procedimiento para la declaración de lesividad a la que alude; el informe librado por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, y los

informes “de tasación de cada una de las fincas expropiadas” elaborados a su instancia en junio de 2011.

**2.** Con fecha 14 de marzo de 2018, una Técnica de Administración y la Jefa de la División de Régimen Jurídico y Presupuestario de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias emiten un informe en el que “se propone la inadmisión a trámite de la acción de nulidad ejercitada”. En él se rechaza que la actuación expropiatoria sea nula por concurrir la causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “puesto que la valoración se realizó cumpliendo los requisitos esenciales exigidos, al haber sido realizada por el órgano competente dentro del procedimiento expropiatorio”.

Respecto a la consideración de las sentencias como “documentos de valor esencial” a efectos de la aplicación del artículo 125.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, manifiestan que “se ha de tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014”, en la que se indica, en cuanto a la interpretación de qué puede entenderse por tales documentos, que “no cabe incluir sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por esa resolución de modo distinto a como ella lo hizo (...), aunque se trate de sentencias dictadas en litigios idénticos o que guarden entre sí íntima conexión, porque entonces el recurso extraordinario de revisión, apartándose de su específica naturaleza y finalidad, se transformaría contra la armonía del sistema en una especie de instrumento hábil para extender los efectos de esas sentencias más allá del ámbito subjetivo a que se refiere el artículo 72 de la Ley de la Jurisdicción”.

Concluyen que “son de aplicación (...) los artículos 106 y 126 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, según los cuales el órgano competente para la revisión de oficio o la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión de la solicitudes de los interesados, sin recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma

cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 o del art. 125.1 o carezcan manifiestamente de fundamento”.

**3.** Se incorpora al expediente a continuación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 10 de marzo de 2020, parcialmente estimatoria del recurso interpuesto por la interesada frente a la desestimación presunta de su solicitud, en cuyo fallo se declara la procedencia de su “admisión a trámite (...), ordenando a la Administración tramitar el correspondiente procedimiento para que se pronuncie, tras el preceptivo informe del Consejo Consultivo”.

**4.** Mediante escrito de 20 de enero de 2021, la Jefa del Servicio de Contratación de la Consejería instructora comunica a la interesada “la admisión a trámite (...) y el “inicio, a instancia de parte, del procedimiento de revisión de oficio”. En él se deja constancia de la fecha de presentación de la solicitud, las normas con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo de tramitación del mismo y los efectos de la falta de resolución en plazo.

**5.** Con fecha 25 de febrero de 2021, la Jefa de la División Jurídico Administrativa de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias suscribe un informe en el que reitera las consideraciones realizadas, sobre el fondo del asunto, en el emitido el 14 de marzo de 2018.

**6.** El día 25 de febrero de 2021 la Jefa del Servicio de Expropiaciones, atendiendo a la petición formulada por el Servicio instructor, le remite una copia del informe suscrito por ella el 20 de agosto de 2013. En él se manifiesta su parecer desfavorable a la declaración de lesividad de los acuerdos adoptados el 31 de mayo de 2013 por el Jurado de Expropiación del Principado de Asturias en relación con un expediente distinto.

Adjunta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 6 de julio de 2015, por la que se desestima la demanda de lesividad

interpuesta contra el Acuerdo del Jurado de Expropiación del Principado de Asturias de 31 de mayo de 2013 que cita.

**7.** En fecha que no consta se recibe un documento privado, fechado el 12 de marzo de 2021, en el que la interesada confiere su representación a un abogado.

**8.** El día 13 de abril de 2021 una Arquitecta de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo libra un informe, a solicitud del Servicio instructor, en el que analiza la clasificación y calificación urbanística de las parcelas a las que se refiere la declaración de nulidad. En él concluye que “el fallo de la sentencia que anula el Plan General (...) produce efectos *ex tunc*”, por lo que en las “fechas (...) previas a la anulación del PGOU, salvo criterio jurídico mejor formado, tampoco podría aplicarse la ordenación jurídica prevista en este instrumento”.

No obstante, identifica a continuación “la clasificación y calificación urbanística asignada en el PGOU anulado” y la correspondiente “a partir del 4 de enero de 2011”, así como el “régimen aplicable con el nuevo PGO en tramitación”.

**9.** Con fecha 1 de mayo de 2021, el Secretario de la CUOTA traslada al Servicio instructor el acuerdo adoptado por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 28 de abril de 2021, sobre las condiciones urbanísticas de varias parcelas en el término municipal de Llanes, en el que la CUOTA hace suyo el informe emitido por la Arquitecta de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo el día 13 de abril de 2021.

**10.** El día 10 de mayo de 2021, la Jefa del Servicio de Contratación de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, “al no concurrir los

requisitos exigidos en el artículo 47.1.f) invocado”; en concreto, al reunir el acto los requisitos esenciales de la expropiación por “haberse seguido el procedimiento legalmente establecido (...), ser la propietaria de las fincas la ahora interesada y encontrarse tales fincas en la relación de bienes y derechos afectados por dicho procedimiento”. Señala que, “además, la expropiada adquirió el justiprecio”, considerando como “cuestión distinta” la de la “discrepancia sobre la valoración de los predios que, en ningún caso, determinaría una nulidad de pleno derecho”.

Respecto al “error en la calificación del suelo”, indica que de conformidad con “lo dispuesto en el artículo 36.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa (...) `Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio ´”, y que tal precepto “ha de ser puesto en relación con el artículo 21.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por (...) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vigente en el momento de la valoración de las fincas afectadas”, en el que se establece que “Las valoraciones se entienden referidas: b) cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta”. Añade que el Tribunal Supremo viene reiterando en las sentencias que cita que “el tiempo de iniciación del expediente de justiprecio, determinante de la fecha a la que hay que referir el valor de los bienes a tasar conforme al artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa (...), tiene lugar a partir del momento en que se notifica al expropiado el acuerdo de iniciación de las gestiones para llegar a un mutuo acuerdo o cuando el expropiado recibe el oficio de la Administración interesándole que formule hoja de aprecio”. Reseña que en el caso de que se trata el expediente de justiprecio se inicia el “22 de julio de 2014, fecha en la que se remiten a la propietaria de las fincas expropiadas las propuestas de mutuo acuerdo y en la que el Plan General de Ordenación Urbana de Llanes (...) ya había sido declarado nulo mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2011, nulidad que (...) produce efectos *ex tunc*, por lo que la

calificación de las fincas aprobadas en el Plan General de Ordenación Urbana de Llanes era nula de pleno derecho desde la fecha de aprobación del mismo y, por tanto, la calificación de las fincas era rústica”.

Respecto a la “alegación relativa al artículo 125.1.b)” de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, afirma que las sentencias que la interesada pretende presentar como documentos que evidencian el error cometido en la valoración de los predios expropiados “han sido dictadas en expedientes expropiatorios tramitados como consecuencia de la ejecución de unas obras de carreteras, cuyas propuestas de mutuo acuerdo (...) fueron formuladas cuando el Plan General de Ordenación Urbana de Llanes que calificaba sus fincas como urbanizables se encontraba en vigor, supuesto de hecho completamente distinto al que es objeto de esta propuesta, por lo tanto ni siquiera nos encontramos con `sentencias dictadas en litigios idénticos o que guarden entre sí íntima conexión`”.

En cuanto a la “posibilidad de declarar nulas las actas de mutuo acuerdo, al tratarse de contratos de adhesión `(...) susceptibles de ser analizados bajo los requisitos del Código Civil`”, señala que “tampoco puede admitirse”, pues la jurisprudencia ha rechazado su consideración como “negocio jurídico bilateral de carácter privado”. Significa que la Sentencia del Tribunal Supremo que cita “entiende que aunque se hubiese producido un error en la clasificación del mismo `(...) las razones de la incorrección del valor conforme a la clasificación y situación de las fincas son motivos de anulabilidad`”, y puntualiza que, “en el supuesto de haber incurrido en error los solicitantes, tal tendría un carácter meramente vencible y únicamente imputable a la diligencia de la parte o de los profesionales de que se sirvió”.

Afirma que en el presente supuesto “cuando la Administración remitió a la interesada las propuestas de mutuo acuerdo para la fijación del justiprecio, en las que se calificaban las fincas como rústicas, la solicitante ya había aceptado la valoración de otras con motivo de unas obras de carreteras que fueron calificadas como urbanizables, y el Plan General de Ordenación Urbana de Llanes ya había sido declarado nulo, por lo que la cuestión relativa a la clasificación del

suelo expropiado se podía considerar como poco clara, pero en modo alguno como motivo de nulidad de pleno derecho”.

Por ello, concluye que también ha de desestimarse su pretensión indemnizatoria.

**11.** Mediante oficio de 11 de mayo de 2021, la Jefa del Servicio instructor comunica al representante de la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días hábiles, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 19 del mismo mes, comparece este en las dependencias administrativas y se le hace entrega de una copia de los documentos que solicita.

**12.** El día 24 de mayo de 2021, el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta que la propuesta de resolución “ignora” un “detalle esencial a la hora de entrar en el fondo del asunto”, como es que “para cada una de las fincas litigiosas se firmó el 9 de mayo de 2011 (la sentencia de anulación del PGOU lleva fecha 12 de mayo) el acta de previa ocupación, en las que el suelo aparece respectivamente como urbanizable, núcleo rural, núcleo rural/suelo no urbanizable y urbano (...). Como se dice en la sentencia citada por la propia Administración (...), la norma de valoración se aplicará a la realidad física y jurídica del suelo expropiado en la fecha del acta de ocupación, foto fija, ya inmodificable, a la que se aplican las normas de valoración en la pieza separada de justiprecio./ En nuestro caso, la naturaleza jurídica del suelo el 9 de mayo de 2011 era la que se ha mencionado anteriormente, con independencia de los avatares sufridos posteriormente. Una cosa es la fecha del inicio del procedimiento de justiprecio y otra la del inicio del expediente expropiatorio. Y la valoración se hace, en los procedimientos expropiatorios urgentes, tomando en consideración el valor de ese suelo al momento de inicio de la pieza separada de justiprecio, pero de ese suelo en la

situación jurídica que tenía en el momento de la ocupación del mismo por el expropiante”.

Señala, por otra parte, que “es doctrina establecida por el Tribunal Supremo que los terrenos destinados a sistemas generales deben (...) ser valorados como urbanizables”, a cuyo efecto transcribe parcialmente el texto de varios pronunciamientos del Alto Tribunal. Afirma que en su caso “la superficie expropiada ha sido destinada a un sistema general”, en concreto a una infraestructura de saneamiento, “luego incluso en el más desfavorable caso de que fuesen considerados como suelo no urbanizable su valoración debería de ser superior a la ofrecida en la propuesta de mutuo acuerdo (e incluso a nuestra propia valoración en los informes de tasación)”.

Significa que “a la CUOTA se le pide que informe sobre la situación jurídica del suelo expropiado en diferentes fechas, desde 7 de julio de 2010 hasta 6 de agosto de 2014./ Habida cuenta que la sentencia que anula el PGOU de Llanes es de fecha 12 de mayo de 2011, las preguntas sobre fechas posteriores a esa son ociosas para el caso que nos ocupa (...). Y a partir de esa fecha, *ex nunc*, al declararse nulo el plan, el suelo estará en situación jurídica particularizada y lo general es que hasta que no se tramite nuevo plan no haya suelo urbanizable./ En consecuencia, las fincas expropiadas por cuya situación jurídica se pregunta a la CUOTA tienen la naturaleza jurídica que tenían el 9 de mayo de 2011, antes de la pérdida de vigencia del PGOU”. Afirma que apoya este argumento “el punto 5 del informe de la CUOTA (curiosamente soslayado en el resumen recogido en la propuesta de resolución) que hace referencia a la clasificación y calificación urbanística de las fincas expropiadas en el PGOU anulado. A la CUOTA no se le ha preguntado si estas fincas deben (...) mantener la clasificación urbanística que tenían cuando se levanta acta de su ocupación, sino que se le pregunta escuetamente la situación jurídica de las fincas, omitiendo que la Administración ya ha hecho una declaración vinculante (en cuanto a su situación jurídica, no en cuanto a su valor)./ Es contradictorio sostener, con apoyo de la CUOTA, que a partir de 4 de enero de 2011 todo el suelo de Llanes *ex tunc* es (suelo no urbanizable) y comprobar que la

Administración, en 2013, clasifica suelo de Llanes como urbanizable, admitiendo un acta de previa ocupación de 2006 que así lo declara. El recurso de lesividad entablado no logra sus fines y el suelo acaba valorándose como urbanizable”.

Manifiesta que “el informe de la División Jurídico Administrativa de la Junta de Saneamiento sostiene (...) que la valoración se realizó cumpliendo con los requisitos esenciales exigidos”, lo que a su juicio no se produjo “porque en su momento la Administración no solamente no se atuvo a sus propios actos manteniendo la clasificación del suelo que acordó en el acta de primera ocupación, sino que confundió a la expropiada notificándole el inicio de un procedimiento de lesividad basado en que a partir de la sentencia que anula el PGOU todos los suelos se habían convertido en (suelo no urbanizable)”.

Por último, se ratifica en su pretensión de que se declare la nulidad de las actas de mutuo acuerdo “firmadas bajo error inducido por la Administración” y que “se valoren los suelos expropiados en la cantidad reclamada en los informes de valoración presentados”.

**13.** Mediante oficio de 1 de junio de 2021, la Jefa del Servicio de Contratación de la Consejería instructora traslada a la División Jurídico Administrativa de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias el escrito de alegaciones presentado por la interesada, solicitándole que le envíe una “copia de las actas previas a la ocupación de las fincas afectadas por el expediente expropiatorio de referencia (...) y emita informe sobre si las mismas están destinadas al desarrollo de un sistema general”.

Con fecha 21 de junio de 2021, la Jefa de la División Jurídico Administrativa de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias le remite el informe solicitado junto con las actas previas a la ocupación de las fincas afectadas, todas ellas extendidas el día 9 de mayo de 2011. Acompaña un “informe de condiciones urbanísticas en la zona (...) emitido por el Negociado de Urbanismo del Ayuntamiento de Llanes el 27 de junio de 2014, en el que se indica que la calificación urbanística de estas parcelas es `suelo no urbanizable interés-especial protección´”, realizado “en concordancia con (el) Acuerdo

adoptado por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias de fecha 09 de mayo de 2011 (...), sobre la situación jurídica y el procedimiento de expedición de licencias en el concejo de Llanes a raíz de la sentencia de nulidad del Plan General de Ordenación”.

En el informe de la División Jurídico Administrativa de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias se indica que, puesto que los efectos de la declaración de nulidad del Plan “son *ex tunc*, la clasificación urbanística es la misma” en todo momento. Precisa que el acta previa a la ocupación “no constituye un acto por el que la Administración expropiante asigna o reconoce una clasificación urbanística a los bienes afectados”, sino que “recoge la situación material y jurídica de los bienes afectados conforme a la normativa en vigor”. Afirma que “en el presente caso reflejaba un dato erróneo en lo que respecta a la clasificación urbanística, ya que señalaba la correspondiente a una normativa que en el momento de iniciarse el expediente expropiatorio ya había sido anulada”. Considera de aplicación “a tales efectos” las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1992, que en referencia al contenido del acta previa indica que “lo que consta sobre cualidades físicas o jurídicas valorativas puede destruirse acreditando fehacientemente una realidad diferente”, y de 9 de marzo de 1995, que señala que “prevalece la realidad probada sobre la resultancia del acta”.

Concluye que “a efectos de valoración puede tenerse en cuenta una clasificación distinta de la que figura en el acta previa”.

Finalmente pone de manifiesto que, “si bien la expropiación del terreno va destinada al establecimiento de un servicio público como es el saneamiento, esto no permite considerar que se esté ocupando un terreno destinado a un `sistema general´, ya que únicamente concurre esta circunstancia cuando así esté contemplado en un plan general de ordenación urbana que en el presente caso no existe”.

**14.** El día 13 de septiembre de 2021, la Jefa del Servicio instructor suscribe propuesta de resolución en la que, tras reiterar todos los argumentos recogidos

en su anterior propuesta, analiza las alegaciones formuladas por la interesada en el trámite de audiencia.

Así, respecto a la eficacia de la sentencia anulatoria del Plan General, señala que “mediante Resolución de 6 de mayo de 2011 se dispuso la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de enero de 2011, en virtud de la cual se declaró la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Llanes” (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 12 de mayo de 2011), y que “la necesidad de publicación del fallo de una sentencia para que tenga eficacia solo es predicable frente a terceros, no frente a las partes en el proceso en el cual se dictó la misma. En este sentido, la Administración del Principado de Asturias debería (...) haber dejado de aplicar el Plan General anulado desde el momento en el que se le notificó la sentencia y, por lo tanto, la calificación del suelo que debía constar en las actas previas a la ocupación de fecha 9 de mayo debería haber sido la de suelo rústico”.

En cuanto a la alegación de que los terrenos expropiados iban a ser destinados a un sistema general, tras reiterar el argumento de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias y citar, a mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2016, en la que se distingue, al referirse a obras destinadas a sostener el abastecimiento de agua, “entre los fines de `crear ciudad´ y los de `servir a la ciudad´, señalando que tales obras son elementos necesarios al servicio de la ciudad, pero no tienen por qué ser un factor determinante de la expansión o desarrollo de la trama urbana”, concluye que “no puede estimarse la alegación formulada por el representante de la interesada y, por lo tanto, las fincas expropiadas no deben ser valoradas como urbanizables, al no estar destinadas a un sistema general”.

Respecto al procedimiento de declaración de lesividad invocado por la reclamante, indica que el mismo “tuvo lugar con motivo de un expediente de expropiación forzosa” en el que “parte de las propuestas de mutuo acuerdo para la fijación del justiprecio se habían formulado cuando el Plan General de Ordenación Urbana no había sido declarado nulo, supuesto completamente distinto” al que ahora es objeto de examen.

Por ello, propone “desestimar la solicitud de revisión de oficio” y la pretensión indemnizatoria correspondiente “al no haberse producido error alguno en la valoración de las fincas expropiadas”.

**15.** Con fecha 15 de septiembre de 2021, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora solicita al Servicio Jurídico del Principado de Asturias el preceptivo informe, al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo.

El día 30 de ese mismo mes, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acuerda “ordenar la ejecución de la sentencia (...) y requerir a la Administración a fin de que cumpla con lo ordenado”, acreditando “la remisión al Consejo Consultivo de la solicitud de revisión de oficio interesada” en el plazo de diez días.

**16.** El día 11 de octubre de 2021, un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias informa la propuesta de resolución en sentido favorable. En ella concluye, con apoyo en las sentencias del Tribunal Supremo que cita, que “los convenios expropiatorios por mutuo acuerdo son vinculantes para el expropiado (...). Las cuestiones relativas a la incorrección del valor conforme a la clasificación y situación de las fincas son motivos de anulabilidad, en los que no es posible fundamentar la acción de nulidad del convenio de mutuo acuerdo, al igual que en el presente supuesto (...). El error en el consentimiento es un error de derecho vencible e imputable a la diligencia de la parte y/o de los profesionales que la asesoraron, habiendo podido llegar a la conclusión de que la cuestión de la clasificación y valoración de los terrenos como suelo rústico era cuando menos discutible (...). Sobre esta cuestión, además, como acertadamente señala la propuesta de resolución emitida en el presente procedimiento, la parte expropiada acompaña a su solicitud varios informes periciales extensos y detallados en los que se valoran los terrenos como suelos urbanizables, lo que acredita que se trata de un error plenamente vencible solo

con acoger el criterio de dichos informes requeridos a instancia suya, y de los que tuvo pleno conocimiento”.

**17.** Con fecha 15 de octubre de 2021, la Jefa del Servicio instructor suscribe una nueva propuesta de resolución en la que reitera las consideraciones realizadas con anterioridad.

**18.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de octubre de 2021, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio y al recurso extraordinario de revisión instados por la ....., con el fin de obtener la nulidad de la determinación del justiprecio en una expropiación forzosa, adjuntando a tal fin una copia del expediente en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen se efectúa con invocación de los artículos 13.1, letra l), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, y 18.1, letra l), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio; preceptos conforme a los cuales la consulta a este órgano consultivo tiene carácter preceptivo en materia de “Revisión de oficio de los actos administrativos y de las disposiciones administrativas en los supuestos legalmente establecidos”.

Ahora bien, además de la acción de nulidad que ha dado lugar al procedimiento de revisión de oficio, la interesada ha formulado, en el mismo escrito y de modo subsidiario, recurso extraordinario de revisión fundado en el motivo de la letra b) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y atendiendo a la duplicidad de pretensiones ejercitadas la

propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, aunque termine por concluir únicamente que procede desestimar la revisión de oficio instada, también explícita en el fundamento de derecho séptimo la respuesta que a su juicio debe darse al recurso extraordinario de revisión planteado.

Considerando que la propuesta de resolución sobre la que se nos consulta analiza ambas pretensiones, y al objeto de conjurar la nulidad en la que incurriría una eventual resolución del recurso extraordinario de revisión sin el pronunciamiento previo y preceptivo de este órgano consultivo, el presente dictamen se emite de conformidad con lo dispuesto en las letras l) y m) de los artículos 13.1 y 18.1, respectivamente, de la Ley y del Reglamento del Consejo Consultivo anteriormente citados.

**SEGUNDA.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC, la interesada está activamente legitimada para solicitar la revisión de oficio de los actos que reputa nulos y para interponer frente a los mismos recurso extraordinario de revisión, pudiendo asimismo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto a tenor de lo señalado en el artículo 5 de la misma Ley.

La Administración del Principado de Asturias se halla debidamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha dictado los actos administrativos cuya revisión es objeto de este procedimiento.

**TERCERA.-** En lo que a la tramitación del procedimiento se refiere, en el que -como ya se ha indicado- se tratan de forma acumulada la acción de nulidad y el recurso extraordinario de revisión formulados por la interesada, debemos comenzar por señalar que, a falta de cauces específicos establecidos al efecto en los artículos 106 y 125 de la LPAC, han de seguirse las normas comunes recogidas en la sección 1.ª del capítulo II del título V de la citada norma, relativa a los "Principios generales"; regulación que habrá de completarse con lo establecido de forma general en el título IV de la LPAC bajo la rúbrica "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común".

El examen de las normas anteriormente citadas evidencia que se han cumplido los trámites esenciales del procedimiento, pues se ha dado audiencia y vista del expediente a la interesada y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Asimismo, se ha incorporado al expediente el informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, preceptivo en los procedimientos de revisión de oficio a tenor de lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Ahora bien, advertimos de la concurrencia de una irregularidad meramente formal, no invalidante del procedimiento, como es la defectuosa cumplimentación de la comunicación que exige el artículo 21.4, segundo párrafo de la LPAC, al haberse omitido en ella la información relativa al plazo máximo de resolución y efectos del silencio administrativo respecto al recurso extraordinario de revisión formulado.

Sobre la competencia para resolver, la misma corresponde al órgano autor de los actos objeto de impugnación a tenor de lo dispuesto en los artículos 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, y 125.1 de la LPAC, respectivamente. Dirigidas las pretensiones de la interesada a obtener la nulidad de la determinación del justiprecio expropiatorio, los actos administrativos objeto de revisión no pueden ser otros que las propuestas de mutuo acuerdo aprobadas en su día por la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (folios 8 a 15), por lo que la resolución de este procedimiento corresponderá, tal y como se expresa en la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, a la actual Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, en tanto que departamento competente por razón de la materia según lo señalado en el artículo 2, letra j), del Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías

que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, en redacción dada por el Decreto 6/2020, de 23 de junio, del Presidente del Principado de Asturias, de Segunda Modificación Parcial del Decreto 13/2019, de 24 de julio.

En cuanto al plazo para resolver, ha de estarse a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, a cuyo tenor los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, como ocurre en este caso, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que el plazo máximo para la resolución y notificación del recurso extraordinario de revisión es de tres meses, transcurrido el cual “se entenderá desestimado”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.3 de la LPAC. Presentada la solicitud el 17 de enero de 2018, es claro que se han superado ambos plazos, por lo que no podrá la Administración aprobar y notificar en tiempo la correspondiente resolución; no obstante, subsiste la obligación de dictar resolución expresa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 24.1 de la citada Ley.

**CUARTA.-** En cuanto al plazo para el ejercicio de la acción, y por lo que se refiere más concretamente a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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”; no obstante, el artículo 110 de la referida Ley establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “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”. En el caso que examinamos entendemos que no concurre ninguno de los límites señalados.

Respecto al plazo de presentación del recurso extraordinario de revisión, atendida la causa que se estima concurrente (aparición de “documentos de valor

esencial para la resolución del asunto”), ha de estarse a lo señalado en el artículo 125.2 de la LPAC, conforme al cual en tal caso el recurso se interpondrá dentro del plazo de “tres meses” a contar desde su “conocimiento”. En el supuesto examinado la reclamante esgrime como documentos considerados de valor esencial tres Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 22 de mayo de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:1630, ECLI:ES:TSJAS:2017:1633 y ECLI:ES:TSJAS:2017:1664- y una de 30 de octubre de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:3338-, tomando esta última como referencia temporal para formular en plazo el recurso extraordinario que ejercita. Sin embargo, considerando que los razonamientos que conducen a la estimación de la pretensión ventilada son idénticos en las referidas sentencias, y teniendo en cuenta, por otra parte, que todas han recaído en procedimientos en los que la ahora interesada y otros recurrentes actuaban bajo la misma dirección letrada de quien interviene como representante en el que analizamos, hemos de concluir que en el caso de que pudieran tenerse por documentos de valor esencial para la resolución del asunto, cuestión esta que abordaremos en la consideración quinta, el *dies a quo* del cómputo del plazo para formular recurso extraordinario de revisión no puede situarse en el conocimiento de la última de las sentencias cuando todas son materialmente coincidentes, sino que arrancarían en un momento indeterminado -el del conocimiento (notificación) de las primeras tres sentencias- próximo, en todo caso, a la fecha en que se dictaron (22 de mayo de 2017); en consecuencia, el recurso extraordinario de revisión presentado el 17 de enero de 2018 ha sido formulado extemporáneamente.

**QUINTA.-** En cuanto al fondo del asunto, y siguiendo el orden del escrito presentado por la interesada, examinaremos en primer lugar si puede prosperar la acción de nulidad ejercitada para detenernos a continuación en el fondo del recurso extraordinario de revisión planteado, no obstante su extemporaneidad.

En cuanto a la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, hemos de comenzar por recordar que constituye un procedimiento excepcional en cuanto que sitúa a la Administración en una posición de

privilegio, al poder por sí misma, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los motivos de nulidad establecidos en el artículo 47.1 de la LPAC debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos distintos de anulación.

Asimismo debe tenerse en cuenta que la determinación de los vicios que dan lugar a la nulidad radical de los actos administrativos está reservada a la ley formal, encontrándose estos tasados en la actualidad en el artículo 47.1 de la LPAC. El apartado f) de este precepto, cuya aplicación al caso se invoca por la interesada, prescribe la nulidad de pleno derecho de 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".

Como viene señalando este Consejo desde el inicio de su función consultiva, la aplicabilidad de la citada causa de nulidad dependerá de la interpretación que deba darse a la esencialidad de los requisitos a cuya ausencia se refiere el precepto legal anteriormente citado, y tal exégesis debe hacerse con criterio restrictivo y sumo tiento. En este sentido cabe señalar, como ya expusimos en los Dictámenes Núm. 46/2014, 49/2014 y 204/2016, citando al alto órgano consultivo del Estado, que "los requisitos esenciales en cuya omisión se fundamenta la propuesta revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho no son cualesquiera que vengan exigidos para acceder a determinados derechos y facultades, sino que, de conformidad con su calificativo de esenciales, ha de tratarse de los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate". Tal concepción de los requisitos esenciales como presupuestos más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquirido en virtud del acto administrativo también ha sido asumida por la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2008

-ECLI:ES:TS:2008:6407-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

La interpretación del artículo 47.1.f) pivota, por tanto, sobre la trascendencia del presupuesto o requisito exigido para la adquisición del derecho por la norma aplicable, por lo que resulta imprescindible realizar sobre el mismo un juicio de relevancia que tenga en cuenta su finalidad y su relación con la razón de ser del propio acto. Para que el acto en cuestión resulte nulo de pleno derecho el requisito impuesto por el ordenamiento jurídico debe ser un condicionante absoluto de la adquisición del derecho o facultad, de tal manera que si se careciese del requisito no podría adquirirse en modo alguno el derecho o la facultad. Además, como también hemos precisado en anteriores ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 122/2010, 160/2012 y 204/2016), para que el acto pueda revisarse por esta vía la esencialidad del vicio ha de ser patente o notoria y evidenciarse, por tanto, de modo incontrovertible; esto es, al margen de cualquier interpretación jurídica.

Ahora bien, en el caso de que se trata nuestro análisis ha de comenzar por una cuestión previa al examen de si los requisitos que se estiman ausentes pueden ser considerados o no esenciales, pues dado que quien insta la incoación del procedimiento no concreta la naturaleza del derecho o facultad atribuido por los actos administrativos que reputa nulos ni especifica cuáles serían los presupuestos o requisitos necesarios para tal adquisición, de los que se carecería en este caso, hemos de dilucidar si los vicios que se reprochan a los actos cuya revisión se pretende tienen verdadero encaje en la causa de nulidad invocada o si tratan de instrumentarse a través de tal cauce de manera artificiosa. La interesada articula su pretensión revisora, según expresa en su escrito inicial, sobre una supuesta aplicación indebida por parte de la Administración de “los artículos de la LEF que impone categorizar el suelo en el momento de inicio del expediente expropiatorio, en este caso en 2010, antes de la anulación del PGOU de Llanes, artículos 21.1 y 52.1 de la LEF”; en definitiva, a partir de un vicio que en caso de concurrir sería de anulabilidad y nunca de nulidad de pleno derecho. Del mismo modo, las razones que esgrime en su escrito de alegaciones para defender su pretensión -“la Administración (...) no se atuvo a sus propios actos

(...), confundió a la expropiada notificándole el inicio de un procedimiento de lesividad” y el suelo, “por tratarse de suelo destinado a servicios generales, debería de haberse valorado como suelo urbanizable, o urbano”- tampoco tendrían un encaje notorio en el motivo de nulidad invocado, ni en ninguna de las restantes causas enunciadas en el artículo 47.1 de la LPAC. La apelación a la letra f) del artículo 47.1 de la LPAC constituye, por tanto, un mero artificio para intentar que se revisen actos firmes por consentidos, y tal propósito seguramente explique la anomalía que supone construir la acción de nulidad en torno a una causa que está prevista para revocar actos en los que el particular (no la Administración) se ha hecho con facultades o ha adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales al respecto. Como señalamos en el Dictamen Núm. 168/2016, la referida causa fue especialmente ideada para impedir que los particulares pudieran consolidar facultades o derechos adquiridos en contra de la normativa aplicable y cuya aplicación, por tanto, conlleva siempre un resultado claramente desfavorable para los destinatarios del acto; esto es, justamente el contrario del que se pretende en este caso.

Teniendo en cuenta que la acción ejercitada no puede servir, en ausencia de motivos de nulidad de pleno derecho, para “reabrir plazos fenecidos expandiendo los contornos de la revisión de oficio hasta confundirlos con la impugnación ordinaria de los actos administrativos, lo que repugna a las más elementales exigencias derivadas de la seguridad jurídica”, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo en las Sentencias de 13 de julio de 2004 -ECLI:ES:TS:2004:5104-, 25 de enero de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:285- y 3 de diciembre de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:6772- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 7.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, respectivamente), procede la desestimación de la acción de nulidad ejercitada y de la pretensión indemnizatoria articulada a su amparo, al no concurrir en los actos objeto de revisión ningún motivo legal de nulidad. La imposibilidad de revisar por esta vía los actos cuya validez se cuestiona -las propuestas de mutuo acuerdo de fijación del justiprecio- impide cualquier pronunciamiento sobre las razones de legalidad ordinaria aducidas por

la interesada, las cuales debieron hacerse valer en su día a través de las vías ordinarias de recurso.

En lo que al recurso extraordinario de revisión se refiere, amén de su extemporaneidad, debemos señalar que constituye, como hemos manifestado en dictámenes anteriores, una vía excepcional que procede exclusivamente en los supuestos y por los motivos tasados previstos en el artículo 125, apartado 1, de la LPAC, cuya interpretación debe ser estricta para evitar que se convierta, *de facto*, en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. En este sentido, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 7 de junio de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:3628-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) en la que se destaca el carácter excepcional del recurso extraordinario de revisión, lo que determina la necesidad de una interpretación rigurosa de los motivos invocados en aras de no contravenir el principio de seguridad jurídica dejando en suspenso *sine die* la firmeza de los actos administrativos.

En el presente supuesto, la circunstancia que da entrada al planteamiento del recurso extraordinario de revisión es la reseñada en el artículo 125.1.b) de la LPAC, a cuyo tenor procederá la interposición del mismo cuando “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”. A tal efecto hace valer la interesada varios pronunciamientos judiciales sobrevenidos; elementos que, por su naturaleza, y como ya señalamos en el Dictamen Núm. 83/2014, bien podrían constituir -a la vista de sus pronunciamientos- documentos esenciales capaces de evidenciar suficientemente el error de las resoluciones recurridas. Ahora bien, como viene señalando la jurisprudencia, “esos documentos, aunque sean posteriores, han de ser (...) unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen

de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2.<sup>a</sup>/ Pero lo que no cabe incluir son sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por esa resolución de modo distinto a como ella lo hizo. Ni tan siquiera aunque se trate de sentencias dictadas en litigios idénticos o que guarden entre sí íntima conexión./ No cabe, porque entonces el recurso extraordinario de revisión, apartándose de su específica naturaleza y finalidad, se transformaría contra la armonía del sistema en una especie de instrumento hábil para extender los efectos de esas sentencias más allá del ámbito subjetivo a que se refiere el artículo 72 de la Ley de la Jurisdicción en sus números 2 y 3” (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:3631-, 17 de junio de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:4032- y 19 de mayo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1031-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 4.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, respectivamente).

En el caso examinado, las resoluciones judiciales en las que se apoya el recurso extraordinario de revisión, relativas a expedientes en los que el terreno expropiado “estaba clasificado como urbano al tiempo de vencer el plazo disponible para ultimar el procedimiento de justiprecio, esto es, a los seis meses de iniciarse, (cuando) todavía no había recaído sentencia invalidante del planeamiento”, no ponen de relieve ningún error en los presupuestos de hecho que se tomaron en consideración para la determinación del justiprecio aquí revisado (agosto de 2014), pues las actas previas a la ocupación de los terrenos se extendieron cuando el Plan General de Ordenación Urbana de Llanes ya había sido anulado mediante sentencia firme (enero de 2011) aunque la publicación del fallo se demorase notablemente (mayo de 2011). En definitiva, dado que el recurso extraordinario de revisión ha sido formulado extemporáneamente según hemos señalado en la consideración tercera, y teniendo en cuenta además -como acabamos de indicar- que las resoluciones judiciales que se presentan

como documentos esenciales no ponen de manifiesto error alguno en los presupuestos que se tomaron en consideración para adoptar los actos de cuya revisión se trata, el recurso extraordinario de revisión, al igual que la acción de nulidad, debe ser desestimado.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede desestimar la solicitud de revisión de oficio y el recurso extraordinario de revisión formulados por ..... frente a la determinación del justiprecio en una expropiación forzosa.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.