

El artículo 7 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establece que "los Planes Directores de los Aeropuertos se revisarán siempre que las necesidades exijan introducir modificaciones de carácter sustancial y deberán actualizarse, al menos, cada ocho años."

El Plan Director del aeropuerto de A Coruña fue aprobado por Orden Ministerial de 31 de julio de 2001 (BOE 13 de septiembre de 2001), y mantiene la parte recurrente que en la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, de 26 de noviembre de 2010, habían transcurrido en exceso el plazo de 8 años sin que el Plan Director hubiese sido actualizado, por lo que carecía de vigencia y validez y no podía servir de fundamento al proyecto expropiatorio tramitado.

En primer término, hemos de señalar que en la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, de 26 de noviembre de 2010, no había transcurrido el plazo de 8 años para su actualización, porque el Plan Director de 2001 fue objeto de modificación por Orden Ministerial de 1 de marzo de 2004 (BOE 5 de marzo de 2004), en lo que se refiere a las coordenadas que delimitan la zona de servicio del aeropuerto, que fue consecuencia de la ejecución de nuevos levantamientos topográficos, posteriores a la aprobación del Plan, que llevó a la corrección y publicación de las nuevas coordenadas de delimitación, por lo que es razonable contar el plazo de 8 años para la actualización del Plan desde la referida última modificación publicada en el BOE.

Sin perjuicio de lo anterior, y aún en la hipótesis que la Sala no comparte de que el plazo de actualización de 8 años se contara desde la aprobación del Plan Director en 2001, tampoco puede acogerse la alegación de la parte relativa a la invalidez del Plan Director aprobado por Orden Ministerial de 2001, pues dicha parte no impugnó en su momento el Plan, por defectos en el procedimiento de aprobación, o por cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

Sobre la parte recurrente recae la carga de la demostración de la invalidez del acto que impugna, sin que haya acreditado, ni alegado siquiera, influencia alguna de la falta de actualización del Plan Director sobre el Acuerdo del

Consejo de Ministros impugnado, que lleve a presumir que el contenido de este hubiera podido variar de haberse efectuado la actualización del Plan Director.

De acuerdo con la Exposición de Motivos del RD Real Decreto 2591/1998, el Plan Director es un instrumento de planificación, de naturaleza aeroportuaria y no urbanística, de ordenación del aeropuerto y su zona de servicio, con la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

En este contexto, el incumplimiento del plazo de actualización del Plan Director de A Coruña, que conforme al citado artículo 7 del RD 2591/98, debe realizarse cada 8 años, no puede considerarse un defecto determinante de la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, si apreciamos que dicho acto se limita a iniciar el expediente de expropiación para ejecutar actuaciones ya definidas en el Plan Director, como la ampliación de la pista de vuelos. En este caso estimamos que las consecuencias del transcurso de 8 años sin la actualización del Plan Director habrán de ser las establecidas con carácter general para las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido para ellas, que de conformidad con el artículo 63.3 LRJPAC sólo implicarán la nulidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

QUINTO.- Sostiene la parte recurrente en el segundo de los motivos de impugnación por razones de fondo, la ausencia de causas de urgencia real y constatada en relación con las obras de ampliación del aeropuerto y la falta de reflejo de dichas circunstancias en la motivación del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado.

El artículo 52 LEF establece que "...Excepcionalmente, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada..." Este procedimiento de urgencia, que la LEF califica de excepcional, tiene como principal efecto la alteración de la regla tradicional, prevista en el artículo 51 LEF de pago del justiprecio con carácter previo a la

ocupación, al facultar el artículo 52, apartados 6 y 7 LEF a la Administración, concurriendo las circunstancias de urgencia, a proceder a la ocupación antes de tramitar el expediente para la determinación del justiprecio.

La urgencia que exige el precepto se caracteriza, como señala la sentencia de esta Sala de 3 de diciembre de 1998 (Ar 10302), por la incompatibilidad de los fines que se quieren alcanzar con el empleo del procedimiento general u ordinario. En palabras de las sentencias de 25 de enero de 2012 (recurso 521/2010), y las que allí se citan, ha de concurrir la imperiosa necesidad de ejecutar inmediatamente unas obras, que no permita emplear el procedimiento expropiatorio común u ordinario.

Además, para que pueda acordarse la urgencia de la ocupación no basta con la concurrencia de las causas de carácter excepcional que justifiquen la utilización de este procedimiento, sino también es necesario que se expresen o se justifiquen dichas causas en el acuerdo que declare la urgencia.

La necesidad de motivación de la declaración de urgencia no sólo deriva de la regla general de motivación de los actos administrativos que establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, sino de forma más específica del artículo 56.1 del Reglamento de la LEF, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, que establece que: *"...El acuerdo en que se declare la urgente ocupación de bienes afectados por una expropiación deberá estar debidamente motivado, con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento previsto en el artículo 52 de la Ley..."*

La jurisprudencia de esta Sala ha venido exigiendo, de forma uniforme, la motivación del acuerdo de declaración de urgencia, esto es, la exposición de las circunstancias que justifiquen acudir al procedimiento de urgencia, pues no en vano se trata de un acuerdo que la propia LEF considera excepcional, en el que la urgencia justifica la desposesión de los bienes sin el previo requisito del pago del justiprecio, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento expropiatorio ordinario.

En este sentido, las sentencias de esta Sala de 3 de diciembre de 1998, antes citada, y de 19 de julio de 1999 (ar. 6718) han señalado *"...que la declaración de urgencia necesita de un razonamiento preciso, detallado y objetivamente convincente en cada caso y para cada caso..."*

SEXTO.- Comprobamos seguidamente si el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado ha dado cumplimiento a las exigencias de motivación que acabamos de exponer.

La Exposición de Motivos del Acuerdo del Consejo de Ministros efectúa una primera referencia a la clasificación del aeropuerto de A Coruña como aeropuerto de segunda categoría a efectos de la tasa de aterrizaje y a su ubicación en el término municipal de Culleredo. Continúa con la cita del artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre la necesidad de que el Ministerio de Fomento determine una zona de servicio para los aeropuertos de interés general y del artículo 2 del RD 2591/98, de Ordenación de los Aeropuertos de interés general, que determina el contenido de los Planes Directores. Seguidamente cita la Orden Ministerial de 31 de julio de 2001, por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de A Coruña y la Orden Ministerial de 1 de marzo de 2004, de modificación de las coordenadas de la zona de servicio. Más adelante se refiere a la ampliación de la pista de vuelos, como actuación propuesta por el Plan Director con detalles de la longitud, anchura, franja asociada a la anchura, área de seguridad, zona libre de obstáculos, taludes y reposición de servicios afectados (carretera comarcal, líneas eléctricas, abastecimiento de agua), y a la necesidad de adquisición de una superficie de terreno para la ejecución de la referida ampliación, mediante un expediente de expropiación forzosa, por el trámite de urgencia, con descripción de la superficie y número de parcelas afectadas. Finaliza la Exposición de Motivos señalando que el proyecto de expropiación se sometió al trámite de información pública, con indicación de las publicaciones efectuadas y número de alegaciones presentadas, precisando que todas ellas fueron contestadas.

Como se ve el acuerdo del Consejo de Ministros justifica la ampliación proyectada del aeropuerto de A Coruña en las previsiones del Plan Director del aeropuerto, pero no ofrece ninguna explicación ni razonamiento sobre la concurrencia de circunstancias que justifiquen acudir al procedimiento de urgencia en lugar de seguir el procedimiento expropiatorio ordinario.

El Abogado del Estado en su contestación señala que, además de en el Acuerdo del Consejo de Ministros que acabamos de examinar, la motivación

se encuentra in allunde en el expediente administrativo, citando al respecto la propuesta de AENA, la propuesta e informes del documento número 5 del expediente y el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento.

La propuesta de AENA de incoación de expediente de expropiación forzosa, señala las actuaciones precisas la ampliación del aeropuerto de A Coruña, que derivan del Plan Director, con el detalle sobre longitud de la ampliación de la pista, anchura, franja asociada y otros datos también indicados en el Consejo de Ministros, y seguidamente añade esta referencia al procedimiento de urgencia:

Por todo lo anteriormente expuesto, y para poder realizar las citadas obras, es necesaria la aprobación forzosa de una superficie aproximada de 248.456 m² de terreno de titularidad privada, en el Concello de Culleredo, por el procedimiento de urgencia legalmente establecido.

Entiende la Sala que la simple mención del procedimiento cuya incoación se solicita (el procedimiento de urgencia) no explica ni motiva, en modo alguno, el acuerdo de incoar dicho procedimiento, porque no ofrece ningún tipo de razones ni da referencia alguna de las circunstancias de la urgencia.

El documento número 5 del expediente, citado por el escrito de contestación del Abogado del Estado, está integrado por la propuesta de finalización del trámite de información pública y por informe sobre el proyecto de expropiación del Jefe del Servicio de Expropiaciones del Ministerio de Fomento. El primer documento incorpora literalmente el mismo texto que, más adelante, sirvió de Exposición de Motivos al Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, que como ya hemos analizado no efectúa referencia alguna a las circunstancias de urgencia concurrentes, y el segundo documento aborda la circunstancia de que una parte de la superficie a expropiar estaba dentro del perímetro del Plan Director del aeropuerto y otra parte se encontraba fuera de dicho perímetro, sin que el contenido del indicado informe guarde relación alguna con las circunstancias que justificaron la incoación del procedimiento de urgencia y no el ordinario por el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado.

El Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento examinó la corrección del trámite de información pública y la tramitación seguida en relación con los terrenos no incluidos en el perímetro del Plan Director,

efectuando las conclusiones que consideró oportunas sobre estos dos puntos, pero no trata sobre la concurrencia de razones para la incoación del procedimiento de urgencia.

Examinado el resto del expediente administrativo, el mismo no contiene ningún estudio o informe específico sobre la urgencia de la ampliación del aeropuerto, que resulte de datos objetivos sobre incremento de tráfico aéreo, número de pasajeros o de circunstancias de cualquier otra clase, ni se encuentra explicación alguna de la concurrencia de las razones de urgencia en la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, tendiendo en cuenta el tiempo de 9 años transcurridos desde la aprobación del Plan Director y de 6 años desde su modificación.

Por los razonamientos anteriores llegamos a la conclusión de que en el presente caso el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado ha incumplido el deber de motivación que expresamente exige el artículo 56.1 del Reglamento de la LEF y la jurisprudencia de esta Sala para la declaración de urgencia, y esta falta de motivación determina la nulidad de la declaración.

SÉPTIMO.- La anulación del Acuerdo del Consejo de Ministros por su falta de motivación hace innecesario el examen del otro motivo de nulidad invocado por la recurrente, por omisión de la publicación en el BOE del Acuerdo impugnado.

Incorpora también la demanda una pretensión resarcitoria para el caso de que fuera imposible la restitución del bien al expropiado, que se concreta en el suplico en el equivalente al 25% del importe del justiprecio, que no puede ser estimada, pues no cabe reconocer una indemnización por unos daños que no han sido acreditados, ni pueden ser deducidos de la falta de motivación apreciada en esta sentencia.

Por tanto, y tal y como efectuamos en la sentencia de 25 de enero de 2012 (recurso 521/2010), en relación con un supuesto que presentaba gran similitud con el ahora enjuiciado, hemos de limitar nuestro pronunciamiento a la anulación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de noviembre de 2010, en la parte que declara la urgente ocupación de los bienes u derechos afectados por el expediente de expropiación para la realización de las obras como consecuencia del Proyecto "Aeropuerto de A Coruña. Expediente de

Expropiación Forzosa para la adquisición de los terrenos necesarios para el desarrollo del Plan Director 2ª fase y ampliación del Campo de Vuelos."

OCTAVO.- No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

FALLAMOS

PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación de "Veciños afectados pola ampliación do aeroporto de Alvedro-Culleredo", contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de noviembre de 2010, por el que se declara la utilidad pública y urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por el expediente de expropiación forzosa como consecuencia de las obras de la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, "Aeropuerto de A Coruña. Expediente de Expropiación Forzosa para la adquisición de los terrenos necesarios para el desarrollo del Plan Director 2ª fase y ampliación del Campo de Vuelos."

SEGUNDO.- Anular la declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por el citado expediente de expropiación forzosa.

TERCERO.- Sin condena en costas.

Así, por esta sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos



PUBLICACIÓN.- Leida y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **José María del Riego Valledor**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.