

Dictamen nº: **274/17**
Consulta: **Consejero de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.06.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de junio de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por Dña....., Dña....., Dña....., Don....., D....., Dña....., Dña, Dña....., Dña....., Don....., Don....., Dña..... y Don.....(en adelante “*los reclamantes*”) por los daños y perjuicios derivados de la expropiación forzosa de la finca nº .. (parcela .. del polígono ..) en el término municipal de Valdemorillo con motivo de la ejecución del proyecto “*Duplicación de calzada de la carretera M-503. Tramo: M-50 a M-600*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El 4 de marzo de 2016, los reclamantes presentaron un escrito en una oficina de Correos solicitando una indemnización por los daños y perjuicios supuestamente derivados de la citada expropiación forzosa.

Exponen que el 30 de diciembre de 2015, recibieron una serie de transferencias bancarias correspondientes al abono del depósito previo a la ocupación de una parte de la finca nº .. citada (21.842,88 euros); depósito consignado a favor del Ministerio Fiscal en concepto de justiprecio e intereses (39.963,46 euros); depósito previo a favor del Ministerio Fiscal (617,32 euros); depósito previo a favor del Ministerio Fiscal (1.057,74 euros), cantidades que ascendieron a 63.481,40 euros.

Afirman que no han tenido conocimiento de esos depósitos hasta ese día, cuando recibieron su importe por transferencia bancaria de la Comunidad de Madrid, siendo esa la única noticia que tuvieron del procedimiento expropiatorio por lo que consideran que han sido ilegalmente privados de la posesión y propiedad de su finca.

Aportan nota simple informativa del Registro de la Propiedad nº 3 de San Lorenzo de El Escorial expedida el 3 de septiembre de 2015, los resguardos de los depósitos en la Caja General remitidos por la Administración y un informe topográfico elaborado por un ingeniero técnico en topografía.

Entienden que el procedimiento expropiatorio tramitado como “*urgente ocupación*” se ha efectuado vulnerando manifiestamente el ordenamiento jurídico.

Consideran que tales “*defectos formales de naturaleza sustancial*” convierten en nulas: la declaración de urgente ocupación insuficientemente motivada; el levantamiento del acta previo a la ocupación; los trámites de información pública; la formulación de la hoja de aprecio y la determinación del justiprecio.

Ante ello, siendo imposible la restitución *in natura*, la Administración ha de indemnizar los daños y perjuicios.

Para ello consideran que, habida cuenta que, con motivo de las expropiaciones de otras veinte fincas en Majadahonda de similares características a la de su propiedad, se fijó por los tribunales de justicia un valor unitario de suelo de 27,64 €/m² al entender que existían “*expectativas urbanísticas*”, aplicando ese valor a los 17.904 m² expropiados resulta un total de 519.609,89 euros, incluido el 5% del premio de afección.

Aportan a tal efecto un informe pericial elaborado por una arquitecta colegiada.

Asimismo reclaman que esa cantidad se incremente en un 25% al tratarse de una vía de hecho.

Solicitan, por tanto, una indemnización por importe de 649.512,36 euros.

Acompañan a su escrito la documentación ya expuesta, diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y documentación catastral y del Ayuntamiento de Valdemorillo.

SEGUNDO.- A raíz de la formulación del escrito de reclamación se ha instruido el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y se han solicitado los informes que se consideraron pertinentes, de los que se destacan los siguientes particulares.

El 20 de diciembre de 2016 emite informe la jefa del Área de expropiación en el que considera que en las cuestiones relativas a los procedimientos expropiatorios no procede la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Adjunta un informe propuesta al respecto.

El citado informe es firmado el 27 de diciembre de 2016 por la jefa de servicio de expropiaciones con el visto bueno de la jefa del Área.

En cuanto a la insuficiente motivación de la declaración de urgente ocupación destaca que, conforme el artículo 18 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, la aprobación del proyecto de expropiación implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de la citada obra, incluyendo los bienes y derechos comprendidos en las modificaciones de obras que puedan aprobarse posteriormente.

En cuanto al trámite de información pública se cumplió lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF) al publicarse la Orden aprobando la relación de bienes y derechos expropiados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), en un periódico nacional y en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Valdemorillo. El trámite concluyó por Orden de 18 de agosto de 2005 notificada a todos los que hicieron alegaciones.

La superficie expropiada fue afectada por Órdenes de 26 de abril y 14 de septiembre de 2006 resultando afectada finalmente una superficie de 19.277 m².

En cuanto al levantamiento del acta previa a la ocupación se publicó la Orden en el BOCM, en dos periódicos nacionales y en los tablones de edictos de los Ayuntamientos afectados.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 3 de la LEF destaca que la finca en cuestión no estaba inscrita a fecha de la información pública en el Registro de la Propiedad sino que se inscribió el 3 de septiembre de 2015 como tercera inscripción. En la misma se hace constar que, en las operaciones particionales de la viuda del titular catastral, se cometió el error de hacer constar que la finca de este número era la parcela nº 141 del polígono 24 de Valdemorillo cuando, en realidad, es el polígono

22. Dicho error fue arrastrado en las operaciones particionales de otra persona que motivaron la inscripción segunda.

Por ello, conforme los artículos 3 y 52 de la LEF, fue emplazado al levantamiento del acta el titular catastral que, en la actualidad, sigue apareciendo como titular en el Catastro.

Al no comparecer se entendieron las actuaciones con el Ministerio Fiscal y, al publicarse la relación en el BOCM, ha de entenderse correctamente realizado el trámite.

Las demás actuaciones (hoja de aprecio y fijación del justiprecio) se realizaron con el Ministerio Fiscal dictando el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa resolución el 30 de mayo de 2007.

El 10 de diciembre de 2014 los reclamantes presentan un escrito alegando ser los propietarios y que, tras detectar un error de identificación en las escrituras particionales de 22 de febrero de 1990, comprobaron que su finca había sido expropiada y que no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad, rectificando la inscripción el 3 de septiembre de 2015.

Una vez acreditada la titularidad de la finca, los reclamantes solicitaron la cancelación y abono del justiprecio de tal forma que están admitiendo la validez del procedimiento expropiatorio por lo que pedir la responsabilidad patrimonial, afirmando la nulidad de las actuaciones expropiatorias, supone ir contra sus propios actos como ha mantenido el Tribunal Supremo.

Considera por todo ello que el procedimiento se tramitó correctamente por lo que no cabe la responsabilidad patrimonial solicitada.

Acompaña copia de los documentos expropiatorios aludidos.

Con fecha 8 de febrero de 2017 se concede audiencia a los reclamantes que presentan escrito de alegaciones el 17 de febrero.

En el mismo afirman que el Área de Actuación Administrativa y Desarrollo normativo elaboró un informe y una propuesta de resolución pero, posteriormente, surgió un incidente de competencia y se remitieron las actuaciones al Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Secretaría General Técnica.

Por ello consideran que los informes del Área de Actuación Administrativa y Desarrollo normativo son nulos de pleno derecho conforme el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Por lo demás se ratifican en su reclamación.

Con fecha 6 de junio de 2017 el subdirector general de régimen jurídico formula propuesta de resolución en la que considera que la reclamación ha de desestimarse al considerar que la misma está prescrita y que el procedimiento expropiatorio se ajustó a lo establecido en la ley sin que concurra nulidad alguna en los informes evacuados.

TERCERO.- El consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 15 de junio de 2017, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 29 de junio de 2017.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del Reglamento de Organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

Con carácter previo, hemos de señalar que, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a este procedimiento le resulta de aplicación la normativa anterior por haberse iniciado antes de su entrada en vigor.

El dictamen ha sido emitido en el plazo establecido en el artículo 23 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en cuanto eran los propietarios de la finca expropiada.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid, en cuanto el supuesto daño se imputa al ejercicio de su potestad expropiatoria.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 142.5 LRJ-PAC, que se contará, en caso de daños de carácter físico o psíquico, desde que el hecho aconteció o desde la curación o determinación del alcance de las secuelas.

En este caso los reclamantes afirman que tuvieron conocimiento de la expropiación de su finca el 30 de diciembre de 2015 al recibir los depósitos efectuados a favor del Ministerio Fiscal. Sin embargo consta en el expediente que los reclamantes presentaron un escrito el 10 de diciembre de 2014 solicitando la nulidad de las actuaciones expropiatorias en que aluden a los perjuicios económicos que han padecido a raíz de la expropiación sin que conste que tal solicitud haya sido tramitada.

En cualquier caso el inicio del cómputo del plazo de prescripción requiere que se conozcan por los perjudicados los elementos que permiten su ejercicio, es decir, el conocimiento del daño y su ilegitimidad (dictámenes 156/11, de 13 de abril y 439/11, de 27 de julio, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y artículo 1968.2 del Código Civil).

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2013 (recurso 6989/2010), con cita de otras anteriores, la acción de responsabilidad patrimonial “(...) *no puede ejercitarse sino desde el momento en que resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos*”.

En este caso los reclamantes solo tuvieron conocimiento del concreto daño ocasionado por la expropiación al recibir el justiprecio de la misma, por lo que la reclamación presentada estaría en plazo.

En cuanto al cumplimiento de los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC

desarrollado por el RPRP se ha incorporado, conforme el artículo 10 del RPRP, el informe del Servicio al que se atribuye la producción del daño y se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en los artículos 84 de la LRJ-PAC.

A este respecto ha de rechazarse la alegación de los reclamantes en cuanto a una supuesta nulidad de pleno derecho. El Servicio de Expropiaciones emite el informe previsto en el artículo 10 del RPRP y la Subdirección de Régimen Jurídico formula una propuesta de resolución para que resuelva el órgano competente. Por tanto no existe ninguna falta de competencia por razón de la materia o del territorio.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y, en la actualidad, en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el citado artículo 139, es necesario que concurra:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

CUARTA.- Como es sabido, las instituciones de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial de la Administración presentan características comunes y, de hecho, la primera regulación moderna de la responsabilidad patrimonial de la Administración aparece en la LEF.

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1997 (recurso 3980/1993):

“Las acciones de responsabilidad patrimonial responden a supuestos distintos de los contemplados en la expropiación forzosa, como esta sala viene manteniendo de conformidad con los dictámenes del Consejo de Estado (v. gr., sentencia de 24 de enero de 1994, dictada en el recurso número 1625/1991), de tal suerte que los perjuicios derivados de la expropiación deben ser reclamados por el cauce del expediente de justiprecio.

No puede desconocerse, sin embargo, que existe una similitud básica, derivada de su común finalidad resarcitoria, entre la indemnización por expropiación forzosa y la que deriva del daño o perjuicio causado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como la jurisprudencia pone de manifiesto al acudir al instituto de la responsabilidad (admitiendo que pueda

utilizarse la vía procedimental a él correspondiente) en supuestos relacionados con la expropiación. Así ocurre, entre otros, con los perjuicios no derivados directamente de la expropiación aunque relacionados con ella (sentencia de 28 de abril de 1990) o producidos por el desistimiento del expediente expropiatorio por parte de la administración (sentencia de 18 de octubre de 1986). La distinción entre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración y el de expropiación forzosa, aun resultando obligada por imperativo de la ley, no es, pues, sustancial, sino que tiene carácter formal o adjetivo.

En los supuestos de nulidad absoluta del expediente de expropiación por omisión de garantías esenciales, esta Sala admite como correcta la vía de impugnación del expediente de expropiación, aun cuando en este supuesto se inclina, cuando resulta imposible la restitución in natura de los bienes expropiados, por admitir la directa fijación de una indemnización en la propia sentencia, acudiendo para cuantificarla a criterios que rebasan los establecidos para la fijación del justiprecio, con lo que, reconociendo implícitamente la existencia de una responsabilidad patrimonial de la administración, se trata de evitar, por razones de economía procesal, la tramitación de un incidente de imposibilidad de ejecución (v. gr., sentencia de 19 de diciembre de 1996)”.

En el caso que nos ocupa, los reclamantes consideran que hay una nulidad global del expediente expropiatorio, nulidad que no explican detalladamente pero que parece inferirse del hecho de que se haya tramitado el expediente con el Ministerio Fiscal. En realidad la citada nulidad ya fue solicitada en 2014 desconociéndose si se tramitó o no pero, en cualquier caso, queda fuera del ámbito de la responsabilidad patrimonial el determinar si la actuación de la Administración fue nula de pleno derecho.

Como destaca la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2016 (recurso 692/2014) la responsabilidad patrimonial de la Administración no es la vía adecuada para impugnar actos.

Así pues, ha de entenderse que las actuaciones de la Administración fueron correctas, no solo por la presunción de validez y eficacia de los actos administrativos recogida en el artículo 57 de la LRJ-PAC, sino porque los propios reclamantes reconocen que existía una inscripción registral errónea puesto que en las escrituras de partición de herencia se recogía de forma incorrecta el polígono al que pertenecía la finca.

De esta forma la Administración actuó de acuerdo con los datos registrales con la fuerza que les otorga el artículo 1 de la Ley Hipotecaria:

“Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos doscientos treinta y ocho y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley”.

Consta igualmente una certificación registral correspondiente a la finca en la que se recoge que la inscripción 2ª fue rectificada, en cuanto al polígono catastral, el 3 de septiembre de 2015.

Por ello, al no constar correctamente inscrita la finca, la Administración acudió a los datos del Catastro conforme establece el 3.2 de la LEF y, al no comparecer el titular catastral, se entendieron las actuaciones expropiatorias con el Ministerio Fiscal conforme establece el artículo 5 de la LEF.

De lo anterior se deriva que los hipotéticos daños alegados por los reclamantes no derivan de la actuación de la Administración sino del error existente en el Registro y que los reclamantes reconocen que es imputable a ellos mismos puesto que el error traía causa de las escrituras que aportaron al Registro para lograr la inscripción registral.

Por tanto, no puede establecerse una relación causal entre la actuación de la Administración en el procedimiento expropiatorio que, por otra parte, se ajustó en todo momento a la legalidad y el hipotético daño alegado por los reclamantes al que posteriormente nos referiremos. Ello es así porque la causa última tanto de la actuación administrativa como de tales daños viene dada por la incorrecta inscripción registral derivada de los errores en las escrituras presentadas por los reclamantes en el Registro.

De esta forma no existe un enlace directo e inmediato entre la actuación administrativa y el daño (sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2002 (recurso 927/1998) de tal forma que la Administración – sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2002 (recurso 1677/1998) *“(...) sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización o actividad administrativa”*.

La Administración no ha incurrido así en ninguna vía de hecho puesto que aplicó el procedimiento establecido en la LEF considerando como expropiados a las personas que establece dicha normal legal. Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2009 (recurso 1209/2001) la Administración incurre en vía de hecho *“(...) tanto cuando usa potestades que no le han sido conferidas por el legislador como cuando, disponiendo de las mismas, las ejercita al margen del procedimiento establecido. Cae, pues, en su órbita la actuación material sin ningún tipo de cobertura, pero también la que,*

pese a contar con ella, se excede de su ámbito, perdiendo su amparo legitimador”.

QUINTA.- Por último debe hacerse una referencia a los daños reclamados.

Los reclamantes han percibido el justiprecio fijado por el Jurado Territorial de Expropiación pero consideran que debería abonárseles un justiprecio que considerase la finca expropiada como suelo urbanizable, citando para ello diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, aplicando la doctrina jurisprudencial en cuanto a los sistemas generales que “*crean ciudad*”, valoran como suelo urbanizable determinadas fincas del mismo proyecto expropiatorio sitas en el término municipal de Majadahonda.

De esta forma no estamos ante un daño efectivo sino ante una mera hipótesis según la cual, si el justiprecio del Jurado hubiera sido impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa habría sido estimado el recurso, fijándose un justiprecio considerando el suelo como urbanizable al aplicar la citada doctrina. Sin embargo tal daño no puede calificarse sino, como decimos, una mera hipótesis puesto que la aplicación de esa doctrina exige tener en cuenta las concretas características del suelo expropiado en relación con la infraestructura para la cual se expropia y lo que son las condiciones urbanísticas del municipio donde se encuentra la finca. Baste tener en cuenta que las sentencias aportadas corresponden a fincas enclavadas en el término municipal de Majadahonda y no en el de Valdemorillo.

Por ello tampoco se puede tener por acreditada la existencia de un daño efectivo.

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al no haberse acreditado la existencia de relación de causalidad ni de un daño efectivo.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 29 de junio de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 274/17

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid