

Dictamen nº: **469/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.10.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de octubre de 2018, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido en nombre de D., Dña. y de Dña. (en adelante, “*los reclamantes*”), sobre indemnización de los daños y perjuicios consistentes en el pago del IBI durante los años en los que se retrasó la formalización del acto de ocupación y pago correspondiente a la finca de la Avenida A, nº aaa, que les fue expropiada en el proyecto Expropiación del AOE.OO.10 “Politécnico de Vallecas”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 11 de enero de 2018 se presentó en el registro de la Agencia Tributaria Madrid, solicitud formulada por una procuradora de los tribunales en nombre de los reclamantes anteriormente identificados, en la que se remontaba al procedimiento expropiatorio denominado Proyecto de Expropiación del AOE.OO.10 “Politécnico de Vallecas”. Dicho procedimiento, según habría puesto de manifiesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

de Madrid en Sentencia de 24 de julio de 2008, P.O. 3620/03, se había iniciado por ministerio de la ley en la fecha del 9 de julio de 2004, una vez transcurridos cinco años desde la solicitud de los titulares de la finca nº XXX del proyecto expropiatorio en orden a su incoación. Asimismo, a tenor de la referida resolución judicial, la Administración expropiante era el Ayuntamiento de Madrid y la beneficiaria, la Universidad Politécnica de Madrid.

Seguían relatando que la fijación del justiprecio de la finca expropiada se llevaría a cabo mediante Resolución del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de 21 de mayo de 2008, en la que se tasó la finca expropiada, incluyendo el 5% del premio de afección, en 11.094.409,05 euros más los intereses legales derivados de la aplicación de los artículos 52, 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Ya en la fecha del 20 de noviembre de 2008, los reclamantes solicitaron del Ayuntamiento de Madrid, como Administración expropiante, el pago a cuenta del justiprecio, al considerar que la pendencia de diversos recursos contencioso-administrativos contra la resolución del jurado territorial no resultaba impeditiva de la ejecutividad del acto. A dicha petición se le daría respuesta por la corporación local en fecha 10 de febrero de 2009, poniendo de manifiesto que la Universidad beneficiaria, a la cual se había dado traslado de aquella, había alegado haber solicitado la suspensión del pago del justiprecio en el Recurso Contencioso-Administrativo 1489/2008. No obstante, según significaban los reclamantes, el Ayuntamiento de Madrid manifestaba en su respuesta el haber advertido a la Universidad Politécnica de la imposibilidad de suspender la ejecutividad del acuerdo, que se traduciría en el devengo de intereses de demora de cuyo pago sería responsable la propia beneficiaria.

En un segundo escrito de 25 de noviembre de 2010, los actuales reclamantes reiterarían la solicitud de abono del justiprecio, advirtiendo en el mismo que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había denegado la suspensión de la ejecutividad del acuerdo del Jurado mediante Auto de 11 de noviembre de 2010.

Entretanto, siguió la tramitación de los recursos pendientes en vía judicial frente a la fijación del justiprecio, siendo así que, en sentencia de 25 de febrero de 2013, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó los recursos acumulados 1067 y 1489/2008, entablados a instancia de los expropiados y de la beneficiaria. Por otra parte, en otra sentencia de la misma Sala de 13 de marzo de 2014, recaída en el PO 1368/2009, se rechazó la solicitud de revisión de oficio formulada por la Universidad Politécnica de Madrid frente a la misma resolución de determinación del justiprecio de la finca expropiada. Ambas resoluciones judiciales resultarían después confirmadas en vía de casación, en sendas sentencias de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2015, RC 1551/2013, y de 27 de noviembre de 2015, RC 1686/2014.

Una vez ultimada la vía judicial, y a solicitud de los expropiados, el gerente regional del Catastro, con fecha de 13 de mayo de 2016, acordó por una parte dar de baja la titularidad catastral de aquellos con efectos en el Catastro Inmobiliario desde el 10 de julio de 2004 y, por otra, inscribir la totalidad de la finca a favor del Ayuntamiento de Madrid. Posteriormente, el propio gerente regional del Catastro, mediante Resolución de 9 de diciembre de 2016, estimaría el recurso de reposición formulado por el Ayuntamiento de Madrid, volviendo a hacer constar como titulares a los actuales reclamantes con efectos desde el 10 de mayo de 2013. Los reclamantes reflejan en el escrito de

reclamación su parecer en el sentido de que el recurso calificado como de reposición por la gerencia regional había sido formulado de forma extemporánea por el Ayuntamiento de Madrid y, además, de que durante su tramitación se produjo el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) al no dar traslado del recurso a los interesados. Del recurso formulado y del informe recabado con anterioridad al dictado de la resolución, se desprendería que el motivo de su estimación residió en que, al no haberse suscrito todavía el acta de pago y ocupación, no podía considerarse transmitida la titularidad del inmueble.

Los reclamantes continúan el relato del sustento fáctico de la reclamación advirtiendo que, ya en sede de ejecución, mediante Auto de 19 de diciembre de 2016, la Sección de Ejecuciones y Extensión de Efectos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid declaró que la cantidad de 14.554.855,21 euros consignada por la beneficiaria en concepto de pago del justiprecio en orden al cumplimiento de la sentencia dictada en el P.O. 1067/2008, no podía surtir efectos liberatorios del pago, al pretender condicionar indebidamente la depositaria el libramiento del mandamiento de pago a la previa aportación por los expropiados de los títulos justificativos de la titularidad de la finca.

Mediante posterior Providencia de la misma Sección de 23 de diciembre de 2016, y a petición del Ayuntamiento de Madrid, se ordenaría la expedición del mandamiento de pago de la cantidad consignada, lo cual se llevaría a efecto el día 29 de diciembre.

Asimismo, y en virtud de requerimiento de la misma Sección de Ejecuciones y Extensión de Efectos en comparecencia celebrada el 18 de octubre de 2016, por parte de la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid se convocó a los

expropiados y a la beneficiaria para que, una vez estimado el recurso entablado ante la Gerencia Regional de Gestión del Catastro, comparecieran en las dependencias municipales el 12 de enero de 2017 a fin de formalizar el acta de pago y ocupación.

Finalmente, en la fecha indicada, se levantaría el acta de ocupación y pago de la finca expropiada, en la que se recoge la consignación en fecha 25 de noviembre de 2016, de 11.094.409,05 € correspondientes al justiprecio y de 3.460.446,16 € correspondientes a intereses de demora hasta dicha fecha. Posteriormente, mediante transferencias de 23 de diciembre de 2016 y de 9 de enero de 2017, se les ingresarían sendas cantidades de 24.553,20 € y de 909,38 €, en el mismo concepto relativo al período distante entre la fecha de la primera consignación y el 23 de diciembre de 2016. Y, según nota simple informativa del Registro de la Propiedad nº 10 de Madrid de 6 de octubre de 2017, en dicha fecha ya constaba inscrita la finca de la Avenida A, nº aaa a favor del expropiado.

La reclamación pone de manifiesto que la suscripción del acto de ocupación y pago se produjo años después del vencimiento del plazo otorgado para su formalización y no por propia voluntad de los sujetos actores de la expropiación sino previa intervención judicial a instancia de los expropiados y que, en todo ese tiempo, estos últimos habían seguido figurando como titulares en el Catastro. Por esta última razón, se habían visto obligados a satisfacer las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuya devolución tiene por objeto la reclamación una vez que, por fin, había concluido el procedimiento expropiatorio y se había inscrito en el Registro de la Propiedad la nueva titularidad.

En concreto, llamaban la atención sobre la circunstancia de que el 21 de noviembre de 2008 había vencido el plazo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa para el otorgamiento del acta de ocupación, y que, ateniéndose al mismo, habría sido posible a su juicio inscribir la

nueva titularidad en el Registro de la Propiedad a finales de aquel año y devengar las cuotas del IBI de los años 2009 y siguientes al nuevo propietario. En línea con esta consideración, reclamaban el pago de las cuotas devengadas y satisfechas en las anualidades que median entre los años 2009 y 2017, cuyo importe acumulado alcanzaba la suma de 42.023,37 €.

De la referida responsabilidad hacían partícipes, a título solidario, al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto Administración expropiante y entidad receptora de las cuotas pagadas por los expropiados, y a la Universidad Politécnica de Madrid, beneficiaria de la expropiación que retrasó indebidamente el otorgamiento del acta de ocupación.

Adjuntaban a su reclamación los siguientes documentos: poder general para pleitos, copia de las diferentes sentencias recaídas sobre el procedimiento expropiatorio y la fijación del justiprecio y diversa documentación relacionada con la inscripción del cambio de titularidad del inmueble, el acta de ocupación y pago y el abono del justiprecio y las cantidades asociadas a los expropiados.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, se dio traslado de la misma a la aseguradora municipal, que, mediante correo electrónico de 2 de marzo de 2018, puso de manifiesto que no podía asumir las consecuencias económicas derivadas de la reclamación, toda vez que esta traía causa de actos normativos (sic), eventualidad expresamente excluida de cobertura a tenor del artículo 7.1 de la póliza correspondiente.

Ya con fecha 2 de abril de 2018, por parte de la jefa del Departamento de Reclamaciones II se libró oficio en el que se ponía en conocimiento de los reclamantes la identidad del órgano competente para instruir y resolver el procedimiento, el plazo el dictado y notificación de la resolución y el sentido de un posible silencio administrativo.

En el mismo acto, se requería de subsanación a los reclamantes conminándoles a la aportación de la siguiente documentación:

- “1. Declaración suscrita por los afectados en la que se manifieste expresamente, que no han sido indemnizados (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del daño sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas.*
- 2. Indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas (en su caso, remitir copias).*
- 3. Indicación de los restantes medios de prueba que se proponen.*
- 4. Asimismo señalar que el documento señalado con el número 3 que dicen aportar, consistente en la Resolución de 21 de mayo de 2008 del Jurado Territorial de Expropiaciones, no consta entre la documentación presentada”.*

Al folio 156 del expediente administrativo consta la notificación del requerimiento al domicilio señalado a efectos de notificaciones por la representante de los reclamantes en el escrito de reclamación. En el acuse de recibo figura que lo recibió otra persona en calidad de portero.

Seguidamente, se ha incorporado al procedimiento una propuesta de resolución de fecha 3 de julio de 2018, suscrita conjuntamente por la jefa del Servicio de Responsabilidad Patrimonial y por la subdirectora general de Organización y Régimen Jurídico, en la que se sugiere declarar desistida a la parte reclamante al no haber atendido a la solicitud de subsanación formulada por la instructora.

En tal estado del procedimiento, la alcaldesa de Madrid (actuando por su delegación el coordinador general de la Alcaldía), a través del

vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno de conformidad con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, formula mediante oficio que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 17 de septiembre de 2018, preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 24 de octubre de 2018.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC, en conjunción con las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por cuanto figuran entre las personas afectadas por el retraso en la formalización del acta de ocupación y pago en el que encuentra sustento la reclamación. En nombre de ellos ha actuado una procuradora de los tribunales, cuya facultad de representación de los reclamantes ha sido acreditada mediante la aportación de un poder general para pleitos formalizado en escritura pública de fecha 30 de enero de 2015 (doc. 1 adjunto al escrito de reclamación).

La legitimación pasiva, al tratarse de una reclamación solidaria, corresponde al Ayuntamiento de Madrid en cuanto a Administración expropiante, sin perjuicio de la intervención que ha de darse en el procedimiento a la Universidad Politécnica de Madrid, beneficiaria de la expropiación, contra la cual también se dirige la reclamación.

Por lo que se refiere al procedimiento, una vez recibida la reclamación, la instrucción del mismo se ha limitado al intento de notificación a la representante de los reclamantes del plazo para la resolución del procedimiento y el sentido de un posible silencio administrativo, así como a solicitarles la subsanación de su escrito de reclamación.

Dicho requerimiento fue notificado a la referida representante, siendo recibido por el portero de la finca dada como lugar a efectos de notificaciones (también aportaba un correo electrónico y un número de fax), según consta al folio 156 del expediente administrativo que nos ha sido remitido por el Ayuntamiento de Madrid. En concreto, en dicho requerimiento se solicitaba de los reclamantes sendas manifestaciones de que no habían sido indemnizados ni iban a serlo por el daño alegado y de que no se estaban siguiendo otras reclamaciones civiles, penales o administrativas por los mismos hechos. Al no haberse obtenido

respuesta en el plazo conferido, el órgano peticionario de la consulta ha elaborado una propuesta de resolución en la que se considera desistidos de su reclamación a los reclamantes.

Para abordar dicha cuestión, hemos de examinar la normativa general que regula el procedimiento administrativo. En concreto el artículo 66.1 de la LPAC, a propósito de las solicitudes de iniciación de los procedimientos administrativos, dispone en su primer párrafo lo siguiente:

“Artículo 66. Solicitud de iniciación.

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*
- d) Lugar y fecha.*
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.”*

El contenido necesario del escrito de solicitud que contempla el precepto anteriormente citado, ha de complementarse en relación con las solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, con el contenido adicional que en estos casos impone el artículo 67.2 de la misma LPAC:

“2. Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.”

De los preceptos citados podemos inferir que no toda carencia u omisión en las solicitudes indemnizatorias presentadas por la vía de la responsabilidad patrimonial es susceptible de determinar la inadmisión de dicha instancia, sino solo aquellas que determinen que el escrito correspondiente no reúna los requisitos precisados en los artículos 66.1 y 67.2 de la LPAC. De esta forma, para admitir a trámite la solicitud de inicio del procedimiento, la reclamación inicial debe reunir unos requisitos mínimos sin los cuales cabe presumir la voluntad del legislador de que la Administración no inicie el procedimiento de responsabilidad patrimonial ni entre a resolver sobre el fondo del asunto. A este respecto, ya señaló la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de junio de 2000 que “*no procede el impulso de oficio y la eventual determinación de la responsabilidad administrativa para luego declarar la inadmisión a trámite del procedimiento por responsabilidad*”.

En el sentido que venimos refiriendo, indica actualmente el artículo 68.1 de la LPAC, en sede de “*Subsanación y mejora de la solicitud*”:

“1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.”.

En estos casos, por consiguiente, se entiende que, de no subsanarse la solicitud por el interesado en el plazo indicado, se habría producido un desistimiento tácito de su solicitud, con la consecuencia de producir la terminación del procedimiento conforme al artículo 84.1 de la LPAC, finalización que debe formalizarse conforme a lo previsto en sus artículos 21.1 y 35.1 g). Ello, sin perjuicio de la posibilidad por parte del interesado de aportar los documentos requeridos hasta que se dicte la resolución o de que la Administración pueda requerir la mejora de la solicitud.

Sin embargo, los documentos cuya falta de subsanación fundamenta la propuesta de inadmisión en el caso que se nos somete a consulta, se refieren a sendas declaraciones que no constituyen el contenido preceptivo de la reclamación a tenor de la regulación antes referida. Así, conforme al artículo 66.1 de la LPAC, en relación con el 67, entre los aspectos necesarios de la reclamación no se incluyen las indicaciones por parte del interesado de no haber sido indemnizado o prever serlo en el futuro y no mantener procedimientos abiertos sobre los mismos hechos. De ahí que la falta de cumplimentación de dichos aspectos no permita tener por desistidos a los reclamantes, como tampoco el no haber indicado los medios de prueba de que pretendan

valerse, cuestión ante cuya falta de respuesta no cabe deducir más que aquellos, de momento, no desean proponer más prueba que la documental ya aportada con el escrito de reclamación sin perjuicio de su derecho a aportar nueva documentación hasta la propuesta de resolución (art. 53.1 e de la LPAC).

Sobre asuntos equiparables se manifestó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en diversos dictámenes, aprobados bajo la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), cuya regulación sobre los aspectos que hemos recogido era esencialmente similar. Pueden citarse, a título de ejemplo, los dictámenes 28/09 y 30/09, ambos de 14 de enero de 2009, en los que también se planteó si era procedente acordar la declaración de desistimiento del interesado por no atender a los requerimientos de subsanación de su escrito de reclamación inicial formulados en parecido sentido al que actualmente nos ocupa.

De esta forma, se hace patente la necesidad de retrotraer el procedimiento a efectos de su debida tramitación, en la cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.4 de la LRJSP, se habrá de otorgar audiencia a la Universidad Politécnica de Madrid, frente a la que también se dirige la reclamación.

Asimismo, sería conveniente que se pidiera a la parte reclamante una aclaración sobre el título en virtud del cual solicita la totalidad de la cantidad abonada en concepto de IBI, siendo así que uno de los titulares de la finca que también figuraba como expropiado no figura entre los reclamantes.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se enmarca el actual dictamen, debe ser retrotraído a efectos de que se realicen los actos de instrucción conducentes a la emisión de una propuesta de resolución sobre el fondo del asunto.

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, a 24 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 469/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid