

En Logroño, a 27 de julio de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**59/09**

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda en relación con el *procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D<sup>a</sup> L. O. M. e hijos, por invasión a su juicio, por parte de la CAR de parcelas de su propiedad en Prado-Salobre (Lardero, La Rioja).*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Con fecha 19 de mayo de 2008 y registrado de entrada en la Oficina Auxiliar de la Consejería de Hacienda con el número R.E. 132.184, tuvo entrada en dicha Consejería, una "reclamación previa a la vía jurisdiccional de responsabilidad patrimonial contra el Gobierno de La Rioja", en la que se solicitaba una indemnización de 410.346,08 euros, más los intereses legales, por ocupación ilegal de una finca titularidad de los interesados, D<sup>a</sup>. L. O. M. e hijos, con ocasión de unas obras realizadas por la Administración Pública en ejecución de un Proyecto de obra, en el término de *Prado Salobre*, en la localidad de Lardero. Dicha reclamación, según reconocen ambas partes, ha sido precedida de una serie de actuaciones tendentes a alcanzar un acuerdo indemnizatorio, que resultó fallido, pero se ha omitido el procedimiento de expropiación forzosa al que no se ha acudido.

Dicha reclamación se interpone por D<sup>a</sup>. L. O. M. e hijos -D. E. y D. I. E. O.- como interesados en el procedimiento, en su condición de herederos de D. M. E. O., fallecido el 16 de febrero de 1993, y escritura de partición de herencia de fecha 26 de septiembre de 2005 (folios 10 a 19 del expediente administrativo), en la que se adjudica, por terceras partes iguales, la finca registral inscrita en el Registro de la Propiedad n<sup>o</sup> 2 de Logroño, al Tomo 949, Libro 42, Folio 147, Finca 3.198, inscripción 2<sup>a</sup>.

La citada finca se corresponde con dos Parcelas sitas en el término municipal de Lardero, identificadas con los números 240 y 270 del Polígono 11, con referencias

catastrales xxxxxxxx xx xxxxxxxxxxx xx y xxxxxxxx xx xxxxxxxxxxx xx y superficies igual a 2.673 m<sup>2</sup> y 833m<sup>2</sup>, respectivamente (folio 14).

La cantidad reclamada asciende a **410.386,08 €**, desglosada en diferentes conceptos.

### **Segundo**

Examinada la solicitud de reclamación, el 25/06/2008 la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda resuelve la admisión a trámite del procedimiento de responsabilidad patrimonial, designando al Servicio de Régimen Jurídico Patrimonial como órgano instructor del mismo (folios 29 a 31).

### **Tercero**

Los daños reclamados, como la propia Administración autonómica reconoce, derivan de la ejecución de obras en el Recinto Deportivo de *Prado Salobre*, en la localidad de Lardero (La Rioja). En este Recinto, se han sucedido diferentes proyectos de obra, resultando las siguientes instalaciones deportivas: i) edificaciones con destino a Hangar de ultraligeros y Galería de tiro neumático, con pistola y carabina para 50 puestos; ii) Cntro social y Rocódromo; iii) Galería de tiro de precisión y velocidad; iv) Fosos n° 1 y n° 2 de Campo de tiro al plato; y v) y Velódromo (Acta de recepción de las obras, folio 81 del expediente), que contando con las oportunas licencias municipales, fueron construidas sobre finca de propiedad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de superficie igual a 202.489 m<sup>2</sup>, inscrita en el Registro de la Propiedad n° 2 de Logroño, como Finca n° 4314, al Tomo 1030, Libro 52, Folio 18 (folio 68 del expediente).

### **Cuarto**

Con fecha 1 de julio de 2008, se emite informe por el Servicio de Régimen Jurídico Patrimonial (folio 32 del expediente) en el que se concreta que la ocupación parcial de las fincas colindantes derivó de los proyectos de obra que tenían por objeto las obras relativas al Campo de tiro al plato para cinco puestos y la Galería de tiro de precisión y velocidad.

Según los datos que obran en el expediente, la recepción de las obras tiene lugar el 15 de abril de 1999 (folio 81).

En este informe, se concluye admitiendo la existencia de un daño, imputable a la Administración precisado de indemnización para su resarcimiento a favor de los reclamantes (folio 34).

### **Quinto**

La cantidad que se reclama asciende a 410.346,08 euros, proponiendo una valoración de suelo en torno a los 90€/m<sup>2</sup>, a la que adicionan otros conceptos indemnizatorios, correspondientes: al 25% del valor de las parcelas, por la ocupación temporal de las mismas; y el 5% de afección. Para corroborar la valoración indicada, se toman como referencia las Hojas de Valoración de la Gerencia Regional del Catastro a la fecha del año 1998 (folio 3 perteneciente al escrito de reclamación).

No obstante, dicha valoración fue revisada de oficio por la Gerencia del Catastro al detectarse el error en que se había incurrido a la hora de valorar el tramo de suelo, según los datos de la Ponencia de Valores del municipio de Lardero, procedimiento que, de forma paralela a éste, ha sido reclamado en vía económico- administrativa por los particulares y resuelto por el Tribunal Económico Administrativo Regional de La Rioja (en adelante TEAR de La Rioja), anulando el valor que los reclamantes pretenden, procediendo a la *“retroacción de las actuaciones y la consignación de los datos que existían en las fincas con anterioridad”* y rechazando todas las alegaciones efectuadas (folio 49).

Este procedimiento, sustanciado ante el TEAR de La Rioja, ha supuesto la suspensión de la resolución del presente expediente de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo previsto en el artº 45.2.c de la LRJPAC. (folio 44), al considerarse esencial para la determinación del cálculo indemnizatorio la aportación del informe emitido por la Gerencia Catastral que determinara los nuevos y definitivos valores de suelo a considerar. Por tanto, se solicita informe a la Gerencia del Catastro en La Rioja con fecha 10 de julio de 2008 (folio 43), por reputarse órgano experto en la materia, y, con fecha 30 de julio de 2008, se comunica a lo interesados este extremo con la consecuente suspensión del procedimiento (folio 44).

Con fecha 14 de abril de 2009, se recibe el informe de la Gerencia del Catastro (folio 54), que se complementa con la Hoja de Valoración catastral que concreta la modificación de los valores catastrales.

### **Sexto**

Con fecha 11 de mayo de 2009, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Administraciones Públicas, en materia de Responsabilidad patrimonial, se remite escrito a los interesados comunicando la relación de documentos que forman el expediente, al objeto de que se practiquen las alegaciones que estimen oportunas (folio 61).

En el ejercicio de este derecho, con fecha 21 de mayo, los interesados solicitan copia de determinados documentos, practicando, cinco días después, alegaciones al respecto. En

ellas no se alegan motivos diferentes a los planteados en el escrito de reclamación inicialmente planteado y se persiste en mantener el criterio de valoración catastral de las Parcelas inicialmente aducido (folios 63 a 67).

### **Octavo**

Con fecha 3 de junio de 2009, la Secretaría General Técnica emite Propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, en los siguientes términos:

***“PRIMERO.-** Reconocer en vía administrativa que, mediante la actuación administrativa relatada, la Comunidad Autónoma de La Rioja se extralimitó en la edificación, ocupando parcialmente las parcelas colindantes a las de su propiedad, incurriendo en responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración pública, derivando la obligación de indemnizar, una vez que ha quedado probado el daño causado y la relación de causalidad que exige el ordenamiento jurídico como presupuestos para que nazca el derecho a la indemnización.*

***SEGUNDO.-** Dado que no existe posibilidad de reparación in natura, el medio que esta parte considera conveniente para restablecer la situación jurídica del reclamante es proceder a indemnizar por el valor de los terrenos ocupados en su totalidad, lo que equivale a un valor de sustitución.*

***TERCERO.-** El importe a indemnizar, basado en la valoración que realiza el Catastro, por ser un Organismo Oficial, ajeno a la controversia y admitido por ambas partes, asciende a un importe de ciento cuarenta mil cuatrocientos ochenta y tres euros con sesenta céntimos de euro (140.483,60 euros), cuantía que deberá de actualizarse con el interés legal del dinero.*

*La cuantía será adjudicada a cada uno de los interesados por terceras partes iguales en consideración al título de partición de herencia que justifica su condición de interesados en el procedimiento, resultando de ello un importe individualizado de 46.827,86€, que se realizará con cargo a la partida presupuestaria 1201-6151-226.03 del vigente presupuesto de gastos.*

***CUARTO.-** No cabe indemnizar por daños y perjuicios distintos a la ocupación que es el único daño producido y acreditado por esta actuación material.”*

Se resuelve, asimismo, solicitar informe a los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en atención a lo previsto en el Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos; y recabar dictamen del Consejo Consultivo.

### **Noveno**

El 17 de junio de 2009, por la Letrada Mayor, con el VºBº del Director General de los Servicios Jurídicos, se recaba información sobre la fecha de financiación de las obras en *Prado Salobre* y si, entre la citada fecha y el año 2003, en que se iniciaron conversaciones para obtener una solución extrajudicial al conflicto planteado, los interesados se dirigieron de algún modo a la Administración (folio 79).

Tal información, a la que se incorpora el acta de recepción de obras y según la cual *“no consta ningún tipo de documentación que acredite que los particulares se han dirigido a la Administración Pública”*, es remitida el 19 de junio de 2009 (folios 80 y 81) y el 25 de junio de 2009, se dicta informe por los Servicios Jurídicos, por virtud del cual *“siendo la prescripción una cuestión de fondo, procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por haber prescrito el derecho de los actores a reclamar por esta causa”*

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 2 de julio de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 7 de julio de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 7 de julio de 2009, registrado de salida el día 8 de julio de 2009, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

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

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

## **Sobre la tramitación del procedimiento y la necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo**

Examinada la documentación que obra en el expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de D<sup>a</sup>. L. O. M. e hijos -D. E. y D. I. E. O., procede constatar el cumplimiento de los trámites esenciales establecidos en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAP- PAC) y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Se cumplen los requisitos sobre la presentación (folios 1 a 28) y admisión de la reclamación (folios 29 a 31), así como ser el daño efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado (arts. 139.2 y 142.5 de la citada Ley 30/92). En lo relativo al procedimiento, se han seguido los siguientes trámites: Tras la presentación de la reclamación efectuada por el interesado, y la Resolución de admitir a trámite la reclamación, se acuerda dar traslado de la misma a los afectados (folios 30 y 31) Consta el informe del Servicio causante del daño, de 1 de julio de 2008, al que se acompaña descripción gráfica de la ocupación realizada.(folios 32 a 42). Se incorpora al expediente la solicitud de informes a Gerencia del Catastro en La Rioja, suspensión del procedimiento administrativo, comunicaciones a los interesados y manifestaciones efectuadas por los mismos (folio 43 a 58). Se adjunta Informe de valoración emitido por el Arquitecto Técnico de la Consejería de Hacienda, de 7 de mayo de 2009 ( folios 59 y 60). Se incluye asimismo en el expediente la documentación relativa al trámite de audiencia –escrito de 11 de mayo de 2009- en que consta la relación de documentos facilitados a los interesados y las alegaciones realizadas por esto (folios 61 a 67). Se incluye la Propuesta de resolución del procedimiento de 3 de junio de 2009 (folios 68 a 77), la solicitud de información complementaria por los Servicios Jurídicos, la aportación de la misma y el Informe emitido por éstos (folios 78 a 86).

Por lo demás, el art. 12 del citado Reglamento 429/1993 de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la Disposición Adicional 2<sup>a</sup> de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Disposición Final Única de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, que entró en vigor el día 1 de enero de 2009, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad

patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 6000 euros, por lo que, en este caso, resulta tener dicho carácter.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en definitiva, sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de acuerdo indemnizatorio y su aceptación por D. F. J. G. R. y la Administración Autónoma.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.**

Nuestro ordenamiento jurídico (artº 106.2 de la Constitución y 139 .1 y 2 y 141.1 LRJ-PAC) reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado, y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso, para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así como que éste ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo; extremo este último que resulta cuestionado en el informe de los Servicios jurídicos y sobre el que este Consejo Consultivo, a la vista de la documentación aportada al expediente administrativo, debe pronunciarse en primer lugar, ya que si hubiera prescrito el derecho de los actores a reclamar por esta causa, procedería la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Pues bien, siguiendo una consolidada doctrina del Tribunal Supremo, que se da por reproducida, el informe de los Servicios Jurídicos se cuestiona la determinación del *dies a quo* en el cómputo del plazo de prescripción de un año. En él se razona, siguiendo la citada jurisprudencia ( SS de 6 de julio de 1999 [ RJ 1999. 5635]. de 27 de diciembre de 1985, 13 de marzo de 1987 [ RJ 1987, 1959] y 4 de julio de 1990 [ RJ 1992, 7937] ) que es de aplicación el principio general de la «actio nata», que significa que el cómputo del

plazo para ejercitar la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad, criterio recordado por la posterior Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1991 y en las anteriores de 5 de abril de 1989 (RJ 1989, 3150) y 19 de septiembre de 1989 (RJ 1989, 6417) . De conformidad con la Sentencia de 11 de mayo de 2004 (RJ 2004, 4053) , y las de 12 de mayo de 1997 ( RJ 1997, 3976) , 26 de marzo de 1999 ( RJ 1999, 3164) , 29 de junio del 2002 (RJ 2002, 8799) y 10 de octubre del 2002 ( RJ 2002, 9805) se distingue a estos efectos, entre “daños permanentes” -*aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo-* y “daños continuados” - *aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo-, para los cuales, "el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos", o como señala la Sentencia de 20 de febrero de 2001 ( RJ 2001, 5382) , en estos casos, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial el "dies a quo" será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (Sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero de 1994, 26 de mayo de 1994 y 5 de octubre de 2000 [ RJ 2000, 8621] )».* Aplicando esta doctrina al caso enjuiciado se concluye que “*si el daño consiste en la ocupación de unas fincas y las obras culminaron en el año 1999, la acción para reclamar por esta invasión, prescribió el día 15 de abril de 2000, por ende, aún entendiendo que las actuaciones para exigir responsabilidad patrimonial se iniciaron por las conversaciones del año 2003, el derecho a exigir responsabilidad patrimonial, ha de considerarse prescrito*”.

Este Consejo Consultivo discrepa en este punto de la valoración efectuada por los Servicios Jurídicos respecto a la posible prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial. Y nuestra discrepancia se fundamenta, no tanto en el hecho de que en el expediente administrativo no consta con claridad la fecha de inicio ni de final de las conversaciones de negociación con los afectados en orden a lograr una posible solución extrajudicial al conflicto (cfr, por ejemplo, fols. núms. 3, 68, 75 y 79 del expediente), lo que impide una clara acreditación del *dies a quo* que sirva de cómputo inicial de la prescripción, sino que, nuestra discrepancia se basa fundamentalmente en que la acción ejercitada por los reclamantes no es propiamente la aquiliana de indemnización por daños, sino la de accesión contemplada en el art. 361 del Código Civil, a cuyo tenor: “*el dueño del terreno en que se edificare, sembrare o plantare de buena fe, tendrá derecho a hacer suya la obra, siembra o plantación, previa la indemnización establecida en los arts. 453 y 454, o a obligar al que fabricó o plantó a pagarle el precio del terreno y al que sembró, la renta correspondiente*”. Este precepto confiere al propietario invadido el derecho a optar por hacerse con lo edificado, previa indemnización de su importe, ú obligar al constructor extralimitado (en este caso, la Administración de la CAR), a “pagarle el precio

del terreno”. Este derecho de opción por el precio del terreno, que es lo solicitado, en definitiva, por los reclamantes en este procedimiento, no está sujeto a otro plazo de prescripción que el de la usucapión extraordinaria (que, en este caso, es, además, *contra tábulas*, ya que la finca invadida está inscrita en el Registro de la Propiedad) que frente al mismo pudieran oponer los responsables de la extralimitación, y dicho plazo es el de 30 años a que se refieren los arts. 1959 y 1963 del Código Civil. Por lo tanto, en el presente caso, no se ha producido prescripción alguna: los reclamantes no han dejado en ningún momento de ser propietarios del terreno invadido y lo que piden es que se les abone su valor para que dicha propiedad pase, por el sistema ordinario de título y modo, a quien realizó en ella las obras y edificaciones, esto es, a la Administración autonómica, pretensión que, como acabamos de decir, no tiene otro límite que el de la usucapión extraordinaria; y el daño consistente en la ocupación de esos terrenos de propiedad ajena subsiste y subsistirá —ya que deriva de construcciones permanentes— mientras la Administración no se haga dueño de los mismos, por lo que, de acuerdo precisamente con la doctrina de la *actio nata*, ni siquiera puede considerarse que haya empezado a correr el plazo de prescripción para reclamar la oportuna indemnización, cuya pertinencia reconoce expresamente la en este caso por completo preterida Ley de expropiación forzosa.

Desestimada, pues, la existencia de una posible prescripción de la reclamación ejercitada por los reclamantes, y, en orden al cumplimiento de los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad de la Administración Pública, es claro que, en este caso, existe relación de causalidad entre el daño alegado por los reclamantes y la actuación de la Administración autonómica, y más particularmente, como expresamente reconoce la Propuesta de resolución, entre la ocupación de los terrenos por la Administración y los daños reclamados. En ella se afirma que *“la relación de causalidad deriva de lo dispuesto en el antecedente de hecho cuarto. En el mismo se indica que los daños tienen su causa en la ejecución del proyecto de obra, referencia “Proyecto de Campo Tiro al plato para cinco puestos” y “Galería de Tiro de Precisión y velocidad ” en Prado Salobre, en la localidad de Lardero....En la ejecución de estas obras, se ocuparon parcialmente las fincas colindantes en la creencia que eran propias y formaban parte de la finca de la Comunidad Autónoma de La Rioja... Dicha creencia “motivó la ocupación indebida de las Parcelas” (folios 71 y 72). Concluye, por tanto, “que, mediante la actuación administrativa relatada, la Comunidad Autónoma de La Rioja se extralimitó en la edificación ocupando parcialmente las parcelas colindantes a las de su propiedad, incurriendo en responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración pública, derivando la obligación de indemnizar, una vez que ha quedado probado el daño causado y la relación de causalidad que exige el ordenamiento jurídico como presupuestos para que nazca el derecho a la indemnización” (folio 76).*

Y tales afirmaciones, a la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo son compartidas en lo esencial por este Consejo, que reiteradamente ha manifestado, como requisito fundamental para atribuir responsabilidad a la

Administración, la necesidad de que quede probada en el expediente la real existencia y entidad del daño, y también que quede probada la causa o causas que explican la producción del resultado dañoso. Y, en el caso que nos ocupa obran en el expediente administrativo elementos probatorios suficientes para estimar acreditada la indebida actuación de la Administración autonómica al ocupar unos terrenos que no son de su propiedad y, existencia de un daño efectivo soportado por el reclamante. Queda acreditado, además, que la ocupación se produjo sin haber contado con la voluntad de los legítimos propietarios y sin haberse tramitado el procedimiento que legalmente correspondía al tratarse de la privación de la propiedad privada, cual es el instituto de la expropiación forzosa.

Sentado todo lo anterior, resta por determinar la entidad del daño y, por ende, la **cuantía de la indemnización**, puesto que ha quedado acreditada la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente. Y a tal efecto, hay que tener cuenta, de una parte, que la valoración de los terrenos ocupados efectuada por los reclamantes, basada en *“las hojas de valoración de las Parcelas según la Gerencia Regional del Catastro en el año 1998”*, que asciende a 315.650,83 euros (folio 3), fue posteriormente revisada de oficio por la Gerencia del Catastro (folios 65 a 70) y fijada en ciento cuarenta mil cuatrocientos ochenta y tres euros con sesenta céntimos (140.483,60 euros) (folio 70). De otra parte, debe tenerse en cuenta que, junto al valor de las Parcelas, los afectados solicitan una cantidad en concepto de indemnización de daños y perjuicios por la ocupación ilegal de los terrenos y por la pérdida temporal de la posesión, que cifran en el 25% del valor de sustitución de los bienes ocupados, más el 5% de afección y los intereses legales desde la fecha de ocupación hasta su efectivo pago.

Pues bien, partiendo de los hechos acreditados, para determinar la cuantía de la indemnización resulta ineludible acudir al criterio mantenido por la S. TSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso administrativo, Sección segunda), de 1 de septiembre de 2005, [Sentencia nº 224/2005. JUR/2005/243567], que siguiendo la doctrina del TS, reiterada, entre otras, en las Sentencias de 10 de marzo de 1992, 11 de noviembre de 1993, 21 de junio de 1994, 18 de abril de 1995 y 8 de noviembre de 1995, 23 de septiembre de 1997 y 18 de enero de 2000, resuelve un supuesto de ocupación ilegal de terrenos privados por un Ayuntamiento, en el que no se ha tramitado el procedimiento expropiatorio ni tampoco es posible la reposición en la esfera dominical del actor de los terrenos ocupados -ni por tanto, la *“restitutio in integrum”*- debiendo acudir a la vía indemnizatoria para la reparación del daño. En ella, el TSJ razona, de una parte, que *“tal actuación, desconocedora de las previsiones legales sobre la materia, debe conllevar, como secuela derivada de tan ilegal proceder, el derecho del actor a ser indemnizado por la ocupación ilegalmente realizada”*; y que, *“en definitiva, en este caso, al haber prescindido total y absolutamente del procedimiento expropiatorio es un vicio de tanta trascendencia que convierte la expropiación en radicalmente nula, por ocupación ilegal o vía de hecho (art. 125 L.E.F), lo que conlleva, ante la imposibilidad de restituirse los*

*terrenos, ocupados a su estado anterior, a una indemnización por el equivalente económico, que consistiría en: a) el valor de dichos terrenos más el premio de afección para no hacer la ocupación ilegal de peor condición que la expropiación, b) Una indemnización por ilegal privación al propietario equivalente al 25% del valor de sustitución de los bienes ocupados y c) los intereses legales desde la fecha de ocupación". De otra parte, que "en cuanto al valor de los terrenos ilegalmente ocupados, no es necesario al fijar este tipo de indemnizaciones por ilegal ocupación (acudir ) a las estrictas normas de valoración del suelo como si nos encontráramos ante un justiprecio recaído en expediente tramitado con todas las exigencias legales, ya que de lo que se trata es de compensar de la manera más adecuada a la parte afectada por la ilegal actuación expropiatoria, lo que constituye un supuesto de responsabilidad patrimonial donde es posible acudir a los criterios que se estimen más apropiados para encontrar la indemnización correcta –que es aquella que logre una auténtica "restitutio in integrum"- entre ellos los de mercado, por lo que no es sólo posible, sino obligado atender a posibles expedientes urbanísticos en función con los datos con los que se cuente".*

Aplicando esta doctrina al caso sometido a Dictamen de este Consejo, la indemnización que la Comunidad Autónoma de La Rioja deberá abonar a los reclamantes es la fijada para el valor del suelo que, al no existir referencia alguna a su valor de mercado en el expediente de responsabilidad patrimonial, deberá fijarse en ciento cuarenta mil cuatrocientos ochenta y tres euros con sesenta céntimos (140.483,60 €); cantidad a la que se añadirá el 25% del valor de restitución por el equivalente del terreno ocupado y el 5% de afección. En definitiva, la indemnización por ilegal ocupación queda fijado en este caso en 140.438,60 euros por el valor del suelo, a lo que se suman 35.109,65 euros como indemnización por ilegal ocupación, más 7.021,90 euros de afección; lo que asciende a una suma de 182.570,15 euros, que deberá actualizarse con el interés legal del dinero.

La cuantía será adjudicada a cada uno de los interesados por terceras partes iguales en consideración al título de partición de herencia que justifica su condición de interesados en el procedimiento, resultando de ello un importe individualizado de 60.856,71 €, que se realizará con cargo a la partida presupuestaria que corresponda y que, según se explicita en la propuesta de resolución será la 1201-6151-226.03 del vigente presupuesto de gastos.

Por lo demás, la parte de la indemnización que corresponde al valor del suelo constituye en realidad el precio que la Administración debe pagar por él para hacerse propietaria del terreno de los reclamantes irregularmente ocupado; y, estando en este caso inscrito dicho terreno a su nombre en el Registro de la Propiedad, es notoria la conveniencia de inscribirlo a favor de la Administración, para lo que será necesario que la adquisición de ésta se formalice en escritura pública a cuyo otorgamiento concurren los

actuales titulares registrales, previa segregación de la parte de la finca matriz objeto de la ocupación y, por ende, de dicha adquisición.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por los reclamantes y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

### **Segunda**

La cuantía de la indemnización, en ausencia de cualquier dato sobre el valor real de mercado, debe fijarse en la cantidad de 182.570,15 euros, actualizable al interés legal del dinero, que será adjudicada por terceras partes iguales con un importe individualizado de 60.856,71 €, cuyo pago ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

### **Tercera**

La indemnización indicada comprende el precio que la Administración ha de pagar para adquirir la propiedad de la parte de la finca ajena ocupada, adquisición que debe formalizarse e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

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

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero