

En Logroño, a 7 de junio de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

57/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja instado por D^a Hortensia P.P., en reclamación de los daños causados por invasión de una finca de su propiedad en término municipal de Santa Coloma.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de 4 de junio de 2003, registrado de entrada en la Consejería en la misma fecha, D^a Hortensia P.P. formula reclamación de responsabilidad patrimonial, alegando que el 24 de junio de 2002 se produjo, debido a las obras en la carretera LR-291 motivadas por el proyecto de la Presa del Yalde, la invasión de la finca número 141 del término de Santa Coloma, propiedad de la reclamante, sin aviso previo ni permiso alguno, por lo que acudió a la justicia para paralizar la obra y, reanudada ésta con los permisos oportunos, pudo observar que no coincidía la superficie afectada según las mediciones de sus técnicos y las de los técnicos de la Comunidad Autónoma, faltando ochenta metros cuadrados.

Añade que los técnicos encargados (de la Consejería), Sr. R. y Sr. V., y el Secretario del proyecto (*sic*) le reconocieron los problemas que se habían producido y le recomendaron “*presentar recurso de responsabilidad patrimonial*”.

Acompaña a su escrito facturas de dos técnicos y minutas de dos despachos de abogados, por un importe de 970 €. Su reclamación se contrae a ese importe más un 30% en concepto de “*pérdidas laborales, gestiones y gastos*”, lo que hace un total de 1.261 €.

Segundo

Mediante Resolución del siguiente 7 de julio, el Secretario General Técnico, por delegación del titular de la Consejería, acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial e informar a la reclamante de extremos procedimentales de su reclamación, designando órgano instructor a la Sección de Expropiaciones del Servicio de Coordinación Administrativa. La resolución anterior se notifica a la reclamante.

Tercero

En sendos escritos del mismo tenor y fecha, 25 de julio de 2003, el Secretario General Técnico da traslado de la reclamación y solicita el correspondiente informe al Jefe del Servicio de Carreteras y al Responsable de Programa de la Sección de Expropiaciones (D. Manuel G.V.).

Cuarto

Con fecha 4 de agosto, emite el segundo el informe solicitado en los siguientes términos:

“ Que, con los datos de que dispone este técnico y los medios que tiene a su alcance, considera que la citada parcela no se vio afectada por esta obra, en base a que el citado proceso de concentración considero y dejo suficiente terreno para la correcta realización de la obra, no siendo necesaria la afectación de la p^a. N^o 141 en los planos procedentes del proceso de concentración parcelaria en el termino municipal de Santa Coloma”

Quinto

Por escrito de 30 de enero del 2004, D. David P.P., en representación de la reclamante, *“pasado el plazo de resolución”*, solicita información sobre la situación del expediente, actuaciones practicadas y la resolución definitiva, acompañando fotocopia de la que acordó la iniciación del procedimiento e informar a la reclamante, entre otros extremos procedimentales, del plazo máximo para resolver. El siguiente 19 de marzo, presenta nuevo escrito, reiterando el anterior.

Sexto

Con fecha 25 de marzo del 2004, el Secretario General Técnico se dirige al Jefe del Servicio de Carreteras reiterando la solicitud del correspondiente informe hecha el 29 de julio del año anterior, informe que se emite el 6 de abril del 2004 en los siguientes términos:

“Sobre el asunto indicado, le significó que, con fecha de noviembre de 2002 y por los técnicos del Servicio de Carreteras, se realizó un levantamiento topográfico que sirvió de base para la firma del acta de mutuo acuerdo por los terrenos afectados por las obras de la carretera, no habiéndose llevado a cabo con posterioridad obras que pudieran afectar a la parcela de referencia, por lo que no se entiende la reclamación en cuanto a la superficie ocupada. Respecto a la referencia a los técnicos no se tiene constancia de la recomendación, sino que, por el contrario, se considera que no existe razón para la presentación del recurso”.

Séptimo

Por escrito del Secretario General Técnico de 26 de abril de 2004, notificado a la interesada el siguiente 6 de mayo, se le pone de manifiesto el expediente, concediéndole el plazo de quince días a fin de que pueda obtener copia de los documentos y formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. La reclamante no hizo uso del trámite.

Octavo

Casi un año después, el 22 de marzo del presente, emite informe-propuesta de resolución la Técnico de Administración General con el Vº Bº de la Jefe del Servicio de Coordinación, en el que se propone: *“desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública iniciada a instancia de D^a. Hortensia P.P., al no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el hecho lesivo”.*

Noveno

A continuación del informe-propuesta de resolución, obran en el expediente copia del acta de adquisición por mutuo acuerdo suscrita por la reclamante, referida a 134 m² de la parcela 141 de la Concentración Parcelaria de Santa Coloma, de fecha 27 de noviembre del 2002, y del recibo de pago fechado el 4 de junio del 2003.

No consta referencia alguna de quién aporta o a solicitud de quién se aportan tales documentos. Teniendo en cuenta que la propuesta de resolución los contempla y la referencia contenida en el informe que hemos transcrito en el Antecedente Sexto, es de suponer que fueron aportados por el Jefe del Servicio de Carreteras, autor de este informe.

Décimo

El 22 de marzo, el Secretario General Técnico de la Consejería interesa informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, informe que es emitido el siguiente 11 de abril en sentido favorable a la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 29 de abril de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 11 de mayo del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 12 de mayo de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, 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.

El art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública. Igual carácter preceptivo se establece en el art. 12.1 G) del Reglamento de este Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 público 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.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública.

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal, y sin que el perjudicado tenga el deber jurídico de soportar el daño.

3º.- Que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor.

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es el de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tercero

Responsabilidad patrimonial en la Administración en el caso sometido a dictamen.

Aun coincidiendo con la propuesta de resolución en que no existe, en el presente caso, responsabilidad patrimonial de la Administración, no es sólo en la falta de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso en la que puede fundarse esa

ausencia de responsabilidad sino, también, en la falta de otro de los requisitos enumerados en el fundamento anterior, el del daño real y efectivo.

En efecto, pese a la confusa exposición que hace la interesada relacionando su reclamación con los datos del expediente relativos al procedimiento expropiatorio, puede deducirse la posible existencia de una doble actuación administrativa que pudo hipotéticamente causar daños susceptibles de resarcimiento. De un lado, la alegada invasión de una finca de su propiedad sin previo aviso ni título alguno; de otro, la expropiación de 134 m² de la citada finca, en el correspondiente procedimiento expropiatorio.

A) En el segundo caso, no existe daño resarcible ya que la reclamante fue debidamente indemnizada al recibir el 4 de junio de 2003 el precio convenido en el acta de adquisición de mutuo acuerdo, suscrita el 27 de noviembre del 2002, relativa a la Parcela 141 de concentración parcelaria del término municipal de Santa Coloma.

Como muy bien argumenta la propuesta de resolución, la reclamante suscribe, en la expropiación forzosa de referencia, el acta de adquisición por mutuo acuerdo en la que se hace constar expresamente, tras el precio convenido y antes de la firma de las partes, lo siguiente: *“La citada cantidad incluye el valor de todos los daños y perjuicios por previa ocupación, así como cualquier otra posible indemnización que pudiera pretender el expropiado”*.

Aun cuando no se hubiera incluido expresamente esta cláusula, llegaríamos a idéntica conclusión por aplicación de la doctrina jurisprudencial interpretativa del art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa y del art. 26 de su Reglamento, que entiende que, salvo pacto en contrario, el precio convenido por mutuo acuerdo es comprensivo de la totalidad del bien, se trata de un precio alzado por todos los conceptos que impide solicitar otras indemnizaciones respecto del mismo bien.

Acertadamente también, recuerda la propuesta de resolución la doctrina del Consejo de Estado sobre el carácter subsidiario o genérico del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole específica, como ocurre en el presente supuesto en que los eventuales efectos lesivos se producen a consecuencia de una actuación expropiatoria y, consiguientemente, tienen su vía procedimental resarcitoria específica que no es otra que la prevista en la normativa sobre expropiación forzosa. El justiprecio, fijado de mutuo acuerdo, como en el presente caso, o contradictoriamente, compensa todos aquellos daños que sean consecuencia directa e inevitable de la expropiación.

Pese a los defectos del expediente que denunciarnos en el siguiente Fundamento de Derecho, hay base suficiente para considerar que los daños cuya indemnización se reclama, honorarios de dos despachos jurídicos y de dos técnicos, así como los genéricos *“pérdidas*

laborales, gestiones y gastos” que se valoran en el 30% de los otros, están en íntima relación o se producen como consecuencia de la actuación expropiatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y son anteriores, en su producción, al 27 de noviembre del 2002, fecha del acta de adquisición por mutuo acuerdo, por lo que resulta patente la plena aplicabilidad de la doctrina antes expuesta, según la cual, el precio convenido engloba todos los conceptos e indemnizaciones derivadas de la expropiación del bien.

Es curioso que el mismo día en que la interesada recibe el talón del precio convenido, 4 de junio del 2003, plantea la reclamación de responsabilidad patrimonial por los otros supuestos perjuicios.

B) Hemos admitido, sin embargo, otra posible actuación administrativa, distinta de la expropiación, susceptible de haber causado daños resarcibles a la interesada, consistente en la alegada invasión de una finca de su propiedad sin previo aviso ni título alguno.

Y, en este supuesto, limitándose a reclamar los honorarios de dos despachos jurídicos y de dos Ingenieros Técnicos, por las actuaciones que en las respectivas minutas o facturas se relacionan, y un 30% más por pérdidas laborales, gestiones y gastos, la reclamación tampoco sería estimable. El genérico concepto “*pérdidas laborales, gestiones y gastos*”, porque no se aporta prueba alguna de su realidad; las facturas de los técnicos y del bufete de los Sres. S y Z., por ausencia de nexo causal o, en todo caso, falta de prueba del mismo; y la minuta por el juicio verbal planteado para paralizar las obras, además de faltar también prueba alguna del nexo causal, no sería indemnizable por recaer sobre la reclamante el deber jurídico de soportar el daño, al ser desestimada su demanda por falta de legitimación pasiva.

Además, como recuerda el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, es criterio consolidado del Consejo de Estado que los honorarios de Letrado, cuando la actuación que los genera no es preceptiva, no pueden ser reclamados, al constituir una liberalidad de la persona que solicita los servicios de los profesionales sin tener una obligación legal de hacerlo. Lo mismo cabe predicar de la intervención de profesionales distintos a los Abogados.

Cuarto

Observaciones formales.

Nos limitamos a dejar constancia, obviando cualquier otro comentario, de que planteada la reclamación de responsabilidad el 4 de junio del 2003, la propuesta de resolución es de fecha 22 de marzo del 2005, sin que del expediente resulte concurra circunstancia alguna justificativa de la demora.

Y, por otra parte, el expediente puede considerarse, en cierto modo, incompleto ya que, en la propuesta de resolución, se hace referencia a la Sentencia desestimatoria de la demanda de suspensión de obra nueva formulada por la interesada, Sentencia que no obra en el expediente y que la responsable de su tramitación debió reclamar a quien le informó de la misma para su incorporación a aquél.

Finalmente, nos remitimos al Antecedente Noveno del Asunto sobre la anomalía que suponen los dos documentos que aparecen foliados y numerados después del informe-propuesta de resolución, de indudable transcendencia en cuanto al fondo y que, de hecho, son tenidos en cuenta en dicho informe-propuesta.

CONCLUSIONES

Única

Se considera ajustada a Derecho la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por D^a. Hortensia P.P.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.