



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **326/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 17 de marzo de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la expropiación de una finca de su propiedad (expte. **82/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 2 de septiembre de 2013, x, por medio de su representación letrada, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional, por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de un expediente expropiatorio realizado por la Consejería de Industria, Empresa e Innovación, para la instalación de un tendido eléctrico.

Relata la interesada que el 15 de julio de 2003 adquirió por compra venta una finca ubicada en la Calle --, en la Urbanización Bahía, por un precio de 9.000 euros, siendo inscrita en el Registro de la Propiedad de La Unión dicha transmisión del dominio, con fecha 21 de agosto de 2003.

En el año 2007 se inicia por la Consejería reclamada un expediente de expropiación forzosa, a solicitud de la compañía "--", para llevar a cabo el proyecto denominado "LAMT 20 KV INTERCONEXIÓN L/ALCÁZARES 20 KV CON I/MUÑOSA 11 KV". En dicho expediente expropiatorio consta como bien afectado la finca de la reclamante, identificada como "MU-CA 1".

Desconociendo la tramitación de dicho expediente de expropiación, el 28 de agosto 2008 la hoy reclamante dirige una queja a la compañía eléctrica por la instalación de un tendido eléctrico que cruza su parcela, a lo que la empresa contesta que la instalación es provisional y que será retirada cuanto antes.

Entiende la reclamante que la Administración regional incurrió en responsabilidad patrimonial al seguir un expediente expropiatorio sin identificar adecuadamente a la titular de uno de los predios afectados, lo que podría haber hecho si hubiera consultado el Registro de la Propiedad, donde constaba como propietaria del inmueble desde cuatro años antes del inicio del procedimiento de expropiación. Asimismo, afirma que la empresa

beneficiaria ocultó a la Administración la información sobre la identidad del propietario de la finca, que ya conocía desde el año 2008.

Considera que dicha actuación administrativa le ha generado un daño que evalúa en 9.000 euros, valor de compra de la parcela, que es urbana y edificable, *"puesto que el tendido eléctrico hace imposible cualquier tipo de edificación en la parcela, que era el interés primordial de su propietaria y sin el cual la finca pierde todo su valor"*.

Junto a la reclamación se aporta la siguiente documentación:

- Comunicación del Colegio de Abogados de Cartagena al Letrado actuante de su designación para la defensa de la reclamante al amparo de la normativa sobre asistencia jurídica gratuita.
- Escritura de compraventa de la parcela.
- Carta de --, de 28 de agosto de 2008, en contestación a la queja presentada por la hoy reclamante.
- Presentación por -- de la hoja de aprecio de la beneficiaria, en fecha 31 de octubre de 2008, en la que sigue constando la finca en cuestión como de titular desconocido.
- Recibo del IBI correspondiente al ejercicio 2012 en el que la parcela consta como urbana.
- Diligencia de 14 de diciembre de 2012, en la que se pone de manifiesto el expediente expropiatorio a la interesada.

La reclamante propone prueba documental consistente en el expediente expropiatorio, la acompañada junto a la solicitud y que se reclame a la compañía eléctrica el historial de las incidencias sobre la línea eléctrica en cuestión.

SEGUNDO.- En el expediente expropiatorio del que trae causa la reclamación, constan los siguientes hitos principales:

1. Con fecha 28 de junio de 2006, la mercantil -- (en adelante, la beneficiaria), presentó solicitud de autorización administrativa, aprobación del proyecto de ejecución y reconocimiento, en concreto, de la utilidad pública de la instalación eléctrica de alta tensión de distribución denominada *"L.A.M.T. 20 Kv Interconexión L/Alcázares 20 Kv con L/Muñosa 11 Kv"*, en el término municipal de Cartagena, para lo cual aportó proyecto técnico suscrito por técnico competente y visado en el colegio profesional correspondiente, que incluye la relación concreta e

individualizada de los bienes y derechos de necesaria expropiación y separatas técnicas relativas a las afecciones de las instalaciones a bienes o servicios dependientes de las Administraciones Públicas, organismos y empresas de servicios públicos y de interés general, con la finalidad de mejorar el suministro de energía eléctrica en la zona.

2. Mediante anuncios publicados en el BORM de 21 de septiembre de 2006, en el diario La Opinión de 7 de septiembre de 2006, y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Cartagena, fue sometida al trámite de información pública la solicitud, insertándose en el anuncio la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados, a fin de que pudieran presentarse en el plazo de veinte días las alegaciones oportunas.

3. Con fecha 17 de abril de 2007, el Director General de Industria, Energía y Minas dictó Resolución por la que se otorgaba a la beneficiaria la autorización administrativa y la aprobación del proyecto de ejecución de la instalación eléctrica en el término municipal de Cartagena, y se reconocía, en concreto, la utilidad pública de la misma. Dicha Resolución fue objeto de publicación en el BORM de 22 de junio de 2007.

4. El 8 de mayo, la beneficiaria presentó solicitud de iniciación del expediente expropiatorio de los bienes y derechos afectados por la instalación.

5. El 5 de septiembre, el Secretario General de la entonces Consejería de Economía, Empresa e Innovación dictó Resolución por la que se convocaba al levantamiento de Actas Previas a la Ocupación, que es objeto de publicación en el BORM de 21 de septiembre, en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Cartagena y en los diarios El Faro y La Opinión.

6. El 22 de octubre se procedió al levantamiento del Acta previa a la ocupación de la finca MU-CA-1, no compareciendo el titular expropiado.

7. Con fecha 26 de noviembre, la beneficiaria procedió a la consignación en la Caja de Depósitos de la cantidad de 48,60 euros, correspondientes al depósito previo y a la indemnización por rápida ocupación.

8. Mediante oficio de 29 de noviembre de 2007 se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal el listado de las fincas cuyos titulares no habían comparecido al levantamiento de Actas Previas a la Ocupación o eran desconocidos, entre las que figuraba la finca MU-CA-1.

9. El 10 de diciembre se levanta Acta de Ocupación de la finca MU-CA-1.

10. Con fecha 31 de octubre de 2008, la beneficiaria presenta su hoja de aprecio de la finca MU-CA-1, remitiéndose la correspondiente Pieza Separada al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa el 4 de marzo de 2009.

11. El 3 de octubre de 2012 el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa dicta Resolución fijando el justiprecio para la finca MU-CA-1 en 554,35 euros.

12. El 14 de diciembre de 2012, por la Jefa del Servicio Jurídico de la Secretaría General, se extiende diligencia haciendo constar la comparecencia de x que manifiesta ser la propietaria de la finca MU-CA-1 y aporta escritura de propiedad de la misma. En dicho acto, se le pone de manifiesto el expediente y la interesada retira copia de la pieza separada de justiprecio.

13. Con fecha 16 de mayo de 2013 la beneficiaria procede a la consignación en la Caja de Depósitos, del importe determinado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, una vez deducido el depósito consignado en su día, más los correspondientes intereses, en total 612,88 euros. El 12 de junio de 2013 se notifica a x la referida consignación.

TERCERO.- Admitida a trámite la reclamación, se designa instructora del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se da traslado a la interesada de la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

CUARTO.- Recabado el preceptivo informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputan los daños, por la Dirección General de Industria, Energía y Minas se remite el evacuado por el Jefe de Servicio de Energía y el Inspector Jefe, de fecha 25 de noviembre de 2013, que se expresa en los siguientes términos:

"A) Medidas realizadas para la identificación del propietario de la finca MU-CA-1, afectado por la instalación eléctrica de alta tensión de distribución denominada "LAMT 20 kv interconexión L/Alcázares 20 kv con L/Muñosa 11 kv".

El artículo 143 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, establece que, para el reconocimiento, en concreto, de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo 140, será necesario que el peticionario efectúe la correspondiente solicitud, acompañada, entre otros documentos, de lo especificado en el punto e) del mismo artículo: "Relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos sus aspectos, material y jurídico, los bienes y derechos afectados que considera de necesaria expropiación, ya sea ésta del pleno dominio de los terrenos y/o de servidumbre de paso de energía eléctrica y servicios complementarios en su caso, tales como caminos de acceso u otras instalaciones auxiliares".

En este expediente, el peticionario, --, aportó junto al Proyecto la relación de bienes y derechos afectados (RBDA), en la cual como propietario de la finca MU-CA-1 indica que es desconocido.

B) Notificaciones personales o mediante publicación que fueron realizadas respecto de la finca MU- CA-1 (Polígono 28/Parcela --).

Tal como establece el artículo 144, sobre información pública, del citado RD 1955/2000, de 1 de diciembre, la relación de bienes y derechos afectados aportada por el peticionario, fue publicada junto al anuncio de información pública correspondiente, en el BORM nº 219, de 21 de septiembre de 2006, en el Diario La Opinión de 7 de septiembre de 2006, y además fue expuesta en el tablón de anuncios del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, durante un período de 20 días.

La Resolución de 17 de abril de 2007 de esta DGIEM, por la que se otorga a la empresa --, la autorización administrativa, la aprobación del proyecto de ejecución y el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de la referida instalación no se le pudo notificar al propietario de la finca MU-CA-1 por ser desconocido. No obstante, la citada resolución fue publicada en el BORM nº 142, de 22 de junio de 2007.

C) Cualquier otra información que se estime de interés.

Como información adicional de interés, una vez realizada la consulta en la Sede Electrónica del Catastro, indicó que para los datos aportados por el solicitante (Polígono 28/Parcela --), esta consulta nos da como resultado que no hay bienes para los datos seleccionados, luego no existe parcela acorde a estos datos actualmente.

Según cartografía catastral de la Sede Electrónica del Catastro, aparece una urbanización en la finca MU-CA-1 del proyecto".

Junto al informe se remite diversa documentación relativa a la consulta al Catastro.

QUINTO.- Con fecha 13 de febrero de 2014, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación toda vez que el daño por el que se reclama deriva de la propia expropiación, por lo que su depuración debe hacerse por la vía del justiprecio, no por la de responsabilidad patrimonial, considerando que la actuación administrativa durante el procedimiento expropiatorio se ha ajustado en todo momento a lo establecido en el ordenamiento, cumpliéndose todas las garantías allí previstas, lo que excluye cualquier antijuridicidad del daño, que la interesada vendría obligada a soportar.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 17 de marzo de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre la propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuya consulta ante este Órgano Consultivo deviene obligada en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

1. Cuando de daños patrimoniales se trata, la legitimación activa para instar su reparación reside en el titular de los bienes perjudicados, a quien ha de reconocerse la condición de interesado a los efectos de lo establecido en los artículos 139 y ss, en relación con el 31, todos de la LPAC.

La legitimación pasiva reside en la Administración regional en tanto que titular del servicio a cuyo anormal funcionamiento se imputa el daño. Dicho servicio ha de identificarse con el ejercicio de la potestad expropiatoria, que se lleva a cabo por la Consejería reclamada para posibilitar la ejecución de una instalación de interés y utilidad públicos como es el tendido eléctrico.

2. De conformidad con el artículo 142.5 LPAC, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Es evidente que desde el momento en que se ejecuta materialmente la línea de alta tensión, el efecto lesivo por el que se reclama ya se manifiesta y es conocido por la propietaria de la finca, lo que cabría fijar en agosto de 2008, fecha en la que aquella se dirige a la compañía eléctrica para quejarse por la instalación ubicada en sus terrenos.

No obstante, la contestación dada por la beneficiaria de la expropiación en ningún momento permite a la reclamante conocer que sus facultades dominicales sobre el predio en cuestión se han visto alteradas por el establecimiento de la servidumbre eléctrica de paso derivada de un procedimiento expropiatorio. Antes al contrario, se le indica a la interesada que la instalación será retirada lo antes posible.

Sólo cuando la interesada tiene conocimiento de que su parcela se ha visto afectada por un procedimiento expropiatorio cabe considerar que se inicia el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción ("*dies a quo*"), que no es otro, de acuerdo con el principio *actio nata* (nacimiento de la acción), que aquel en el que se conoce definitivamente el quebranto, tanto en sus dimensiones fácticas como jurídicas.

Y, según consta en el expediente, la primera fecha en la que la interesada realiza actuación alguna relativa al expediente expropiatorio es el 14 de diciembre de 2012, cuando se persona ante el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, afirma y acredita ser la propietaria de la finca MU-CA-1 y solicita que se le ponga de manifiesto el expediente seguido, retirando copia de la pieza separada de justiprecio.

Comoquiera que la reclamación se presenta el 2 de septiembre del año siguiente, ha de considerarse como temporánea.

3. Se advierte en la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial que se ha omitido el preceptivo trámite de audiencia a la reclamante, exigido por el artículo 11 RRP, antes de redactar la propuesta de resolución, al objeto de que pueda examinar el resultado de la instrucción del expediente, a raíz de la cual se han incorporado al mismo documentos diferentes de los aportados al procedimiento por la propia interesada.

La omisión de dicho trámite, de carácter esencial, obliga a retrotraer el procedimiento, a fin de cumplimentarlo en la forma descrita por el citado artículo 11 y, con posterioridad, el órgano instructor habría de redactar nueva propuesta de resolución, teniendo a la vista las alegaciones formuladas por la reclamante, en su caso. Sólo tras la cumplimentación de los citados trámites, el Consejo Jurídico podría emitir su Dictamen sobre las cuestiones de fondo planteadas: 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 indemnización.

Procede, en consecuencia, que por la Consejería consultante se otorgue el preceptivo trámite de audiencia a la reclamante. Del mismo modo y aunque en sentido estricto no quepa considerar a la mercantil beneficiaria como interesada en el procedimiento, toda vez que la responsabilidad, de llegar a declararse, sería de la propia Administración, que vendría obligada a satisfacer la eventual indemnización, debería extenderse el indicado trámite a la compañía eléctrica, cuya labor de identificación de los titulares de las fincas afectadas por la expropiación, aceptada sin comprobaciones ulteriores por parte de la Administración, sería la actuación a la que se imputa el daño.

No obstante, considera el Consejo Jurídico que, conforme se indica en las Consideraciones que siguen, procede que por la Consejería consultante se incoen otras actuaciones más adecuadas a la naturaleza del daño por el que se reclama.

TERCERA.- De las irregularidades del expediente expropiatorio y de la improcedencia de sustanciar por la vía de la responsabilidad patrimonial la pretensión indemnizatoria formulada por la interesada. Actuaciones procedentes.

I. De lo acontecido en el expediente expropiatorio y el error en la identificación de los titulares del predio afectado.

Según se desprende del expediente, la labor de indagación acerca de los titulares de los inmuebles afectados por el procedimiento expropiatorio fue realizada por la beneficiaria, que conforme a lo establecido en el RD 1955/2000, venía obligada a presentar junto al proyecto la relación concreta e individualizada de bienes y derechos afectados por la expropiación. En dicha relación la finca en cuestión aparece como de titular catastral desconocido, sin que conste que se realizara indagación alguna en el Registro de la Propiedad para la identificación del propietario, ni por la beneficiaria ni por la Administración expropiante.

Para la propuesta de resolución, la no constancia de dicha titularidad en el catastro basta para considerar el predio como de propietario desconocido, sin que sea exigible la indagación en el Registro de la Propiedad, dado que éste no puede indicar titulares a partir del simple dato de la identificación física de los terrenos sobre el espacio físico o sobre un plano, cuando la Administración carece de otro dato que el conocimiento de los concretos terrenos comprendidos en el proyecto. Cita en apoyo de tal consideración la STSJ Baleares 228/2008, de 7 de mayo.

Es cierto que así parece establecerlo el artículo 222 bis de la Ley Hipotecaria, al exigir que en las solicitudes de información registral las fincas se identificarán a través de sus titulares, de los datos registrales (libro, asiento, tomo y folio) o de la referencia catastral, cuando ésta conste en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, de conformidad con la página web del Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad (www.registradores.org), es posible obtener una nota simple (es decir, un extracto sucinto del contenido de los asientos relativos a la finca, donde conste la identificación de la misma, la identidad del titular o titulares de los derechos inscritos sobre la misma, y la extensión, naturaleza y limitaciones de éstos) mediante la opción de "Búsqueda por otros datos: Este tipo de consulta permite buscar las fincas de las que sólo se dispone de la localización (calle o paraje...), si bien es necesario saber municipio y Registro de la Propiedad al que referirse, estando disponible como forma de ayuda en numerosas poblaciones un sistema de callejero que encamina al Registro de la Propiedad competente".

De conformidad con los artículos 3.1 y 2 LEF, las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. Y la Administración expropiante habrá de considerar como tal, salvo prueba en contrario, a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.

Así pues, la indagación acerca de la titularidad del predio sobre el que se pretende establecer la servidumbre de paso eléctrica no puede basarse únicamente en la consulta de un registro fiscal como es el Catastro, sino que a éste habría que acudir una vez acreditada la imposibilidad de conocer el titular de la finca por otros registros, singularmente el de la propiedad. Así, la STS, 3ª, de 24 de diciembre de 1980, afirma el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de identificación de los titulares de derechos sobre el bien objeto de expropiación, cuando a tal efecto utilizó determinados datos fiscales y no acudió al Registro de la Propiedad, en el que constaban los verdaderos propietarios de la finca expropiada, señalando que sólo en defecto de los registros públicos que produzcan presunción de titularidad podrá acudirse a registros fiscales.

La STS, 3ª, de 14 de junio de 1995, frente a la argumentación de que "en el expediente expropiatorio se verificaron las publicaciones exigidas legalmente, se citó a los titulares con domicilio ignorado por medio de los anuncios previstos en el artículo 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y se entendieron las diligencias con el Ministerio Fiscal respecto a los titulares desconocidos de las fincas", afirma de forma categórica que "el motivo de casación no puede prosperar porque el artículo 3 de la Ley Expropiatoria General exige que las actuaciones del expediente se entiendan con el propietario de la cosa objeto de la expropiación, debiendo considerarse como tal a quien conste con este carácter en el Registro de la Propiedad, cual ocurría en el caso de autos, en que x y sus hermanos tenían inscrito el dominio del inmueble expropiado en el aludido Registro desde el año 1960, no siendo bastante para garantizar sus derechos el verificar las publicaciones que ordena la legislación expropiatoria, su citación mediante anuncios o la intervención del Ministerio Fiscal, pues el artículo 20.3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto 26 abril 1957, establece que la notificación individual del acuerdo de necesidad de la ocupación, en las formas que previene, será preceptiva respecto de los expropiados. La Administración expropiante no tomó en cuenta la titularidad según el Registro de la Propiedad, como le ordena el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, ni consta que realizase a tal fin diligencia alguna, no verificando la notificación individual exigida por el artículo 20.3 del Texto Reglamentario, notificación individual que también es necesaria en los casos de expropiación declarada de urgencia en el trámite previsto en la regla 2.ª del artículo 52 de la citada Ley Expropiatoria, con la consecuencia de que los propietarios de la finca, que eran conocidos dado el efecto de la publicidad registral, se vieron expropiados sin intervención alguna en el expediente y en la fijación del justiprecio, lo que produce la anulación de dicho expediente y la retroacción de las actuaciones hasta el momento en que debieron entenderse con los titulares registrales".

Del mismo modo, la STS, Sala 1ª, de 4 de marzo de 1997, estima la acción ejercitada frente a una Confederación

Hidrográfica por haber construido éstas conducciones subterráneas de agua por debajo de la finca del actor, sin haber tramitado las diligencias expropiatorias con el verdadero propietario de la finca. Tras calificar lo acontecido como vía de hecho expropiatoria, por establecimiento forzoso de servidumbre fuera de todo procedimiento con el titular dominical del predio sirviente, subraya que no justifica el no haber tramitado el expediente expropiatorio con el verdadero propietario el hecho de que la identidad de éste no constara en el Catastro, ya que sí figuraba en el Registro de la Propiedad, donde debía haber investigado la Administración.

Y esto es lo que ocurrió en el supuesto ahora sometido a consulta, pues consta que la adquisición por la hoy reclamante del bien inmueble afectado por la expropiación fue inscrita en el Registro de la Propiedad de La Unión en el verano de 2003 (folio 395 del expediente), años antes del comienzo del procedimiento expropiatorio

De modo que, no habiéndose acreditado que se intentara la identificación del titular registral de la finca afectada por la expropiación mediante la consulta en el Registro de la Propiedad, sino meramente en el Catastro, el desarrollo de todo el procedimiento expropiatorio que finaliza con el establecimiento de la servidumbre de paso sobre el terreno de la interesada, se realizó sin su intervención, lo que podría ser constitutivo de la causa de nulidad establecida en el artículo 62.1, letra e) LPAC, pues respecto de la propietaria del terreno se le habría producido un detrimento patrimonial sin haberse seguido el procedimiento legalmente establecido o, al menos, con omisión de trámites esenciales del procedimiento.

Al respecto, ha de señalarse que la indebida falta de identificación de la propietaria del terreno y el efecto derivado de tal actuación, como es la privación de su participación en un expediente sustancialmente contradictorio como es el expropiatorio, determinó que aquélla se viera sometida a una servidumbre forzosa, con las limitaciones que sobre su propiedad conlleva (servidumbre de paso aéreo de energía eléctrica, conforme a los arts. 56 y 58 de la entonces vigente Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), sin que tuviera conocimiento del procedimiento que a tal fin se desarrollaba.

Y el defecto sustancial de identificación del verdadero propietario de las fincas y la consiguiente ausencia de notificaciones acerca de los diversos trámites del procedimiento, no puede entenderse convalidado por el trámite de información pública desarrollado con anterioridad a la Resolución de 17 de abril de 2007, por la que se otorga a la beneficiaria la correspondiente autorización administrativa, se aprueba el proyecto y se reconoce, en concreto, su utilidad pública, ni con su posterior publicación por edictos. Y ello porque tanto los artículos 21.3 y 52.2ª LEF, al que se remite el 54 de la Ley 54/1997, como el 148.2 RD 1955/2000, establecen la obligación de proceder a su notificación personal a los titulares de los bienes y derechos afectados, con quienes deberán entenderse los restantes trámites, singularmente el levantamiento de actas previas a la ocupación y la presentación de hoja de aprecio e intervención, en general, en la pieza separada de fijación del justiprecio.

Así también la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de marzo de 1999, al admitir que *"el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa exige que las actuaciones del expediente se entiendan preferentemente con el propietario de la finca debiendo considerarse como tal a quien conste con este carácter en los Registros Públicos, y, en particular en el Registro de la Propiedad, no siendo bastante para garantizar sus derechos -como proclama la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1995- el verificar las publicaciones que ordena la legislación expropiatoria su citación mediante anuncios, pues el artículo 20.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece que la notificación individual del acuerdo de necesidad de ocupación en las formas que previene será preceptiva respecto del expropiado; debiendo ser seguidas las actuaciones con el titular del bien"*.

II. La interesada, ante la irregular privación o limitación de sus derechos dominicales sobre el predio sirviente de la servidumbre forzosamente constituida, pretende ser indemnizada en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración por el daño que se le ha irrogado.

Considera el Consejo Jurídico que la institución jurídica escogida por la interesada para el resarcimiento del daño no es acertada. Y ello porque la lesión patrimonial por la que se reclama, que no es otra que la privación del derecho de edificación en la parcela afectada por la constitución de la servidumbre de paso de energía eléctrica, es un daño derivado directamente de la expropiación, de modo que su producción se habría materializado con toda probabilidad, aun cuando la titular registral de la finca hubiera tenido intervención en el procedimiento, dado el sacrificio patrimonial que a los particulares impone el ordenamiento para dar satisfacción al prevalente interés general, y que en el supuesto se identifica con la más adecuada prestación del servicio de distribución eléctrica. Se trata, por tanto, de una lesión patrimonial deliberadamente buscada por la actuación administrativa y que debe ser soportada, por mandato legal, por los particulares afectados. Ahora bien, ello será así sólo cuando concurren los presupuestos legitimadores de dicha actuación expropiatoria, pues en su ausencia, la privación patrimonial que sufra el particular devendrá antijurídica, que es lo que ocurriría en el supuesto de las expropiaciones en vía de hecho o que incurrir en vicios de nulidad.

No obstante, aun en tales casos, dichos daños antijurídicos tienen su sede propia y cauce de reclamación en el expediente de justiprecio y conforme a los criterios valorativos aplicables en el mismo, según sostiene la jurisprudencia mayoritaria (por todas, STS, 3ª, de 24 de enero de 1994) y el Consejo de Estado. Es cierto que, en determinados supuestos, se admite recurrir a la vía de la responsabilidad patrimonial, pero se trata de casos en los que el objeto de la reclamación lo constituyen perjuicios que, aunque relacionados con la expropiación, no derivan directamente de ella. También, cuando se declara la nulidad del expediente expropiatorio y no es posible o razonable la restitución *in natura* del bien inmueble afectado a su situación anterior a la expropiación, como ocurre paradigmáticamente en los casos en que la expropiación tiene por finalidad la construcción de infraestructuras (por todas, STS, 3ª, de 11 de noviembre de 1997), en cuyo caso puede acudir a la fijación de una indemnización por los daños derivados de la expropiación declarada nula, indemnización que es distinta e independiente de la denominada como especial (un 25% del importe del justiprecio) y que se reconoce en los casos en que, además, se produjo una ocupación ilegal del bien, realizada en vía de hecho o en situación asimilada a la misma (por todas, STS, 3ª, de 27 de abril de 1999).

El Alto Órgano Consultivo, por su parte, ha venido reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía genérica de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, como ocurre cuando los eventuales efectos lesivos se producen en el seno de una actuación expropiatoria. Así, señala el Dictamen 1808/2011, que *"debe destacarse, como reiteradamente ha venido sentando el Consejo de Estado, que el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado no es el cauce adecuado para atender cuestiones que tienen su sede natural en el procedimiento expropiatorio, pues la indemnización que nace de una u otro son de naturaleza bien distinta (...) resulta difícilmente encajable en el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado lo que sería un supuesto de ejercicio de la potestad expropiatoria ante la cual la indemnización procedente no atiende al daño ocasionado sino al valor de lo expropiado"*.

Como recuerda el Dictamen 855/2012, con cita del Dictamen 43.778, *"ello es así porque, tratándose de daños y perjuicios susceptibles de consideración en los trámites del procedimiento general expropiatorio, es en el marco de dicho procedimiento, no en las disposiciones sobre responsabilidad de la Administración Pública en general, donde deberán examinarse las alegaciones y reclamaciones formuladas por los interesados, ya que en la expropiación forzosa el principio de garantía patrimonial de los particulares, fundamento genérico de la responsabilidad económica de la Administración por el funcionamiento de los servicios a su cargo, queda específicamente cubierto, en cuanto al fondo y la forma, por las normas reguladoras de la institución, a las cuales*

hay que remitirse íntegramente en supuestos como el que ahora se considera, donde los hechos por los que se reclama encuentran el debido tratamiento".

De forma más precisa, en el Dictamen 2829/2004, el Consejo de Estado distingue qué tipo de daños pueden ser reclamados por una u otra vías. Así, *"en términos muy generales puede decirse que todos aquellos daños y perjuicios que sean consecuencia directa e inevitable de la expropiación, en sí misma considerada, deben entenderse compensados económicamente mediante el justiprecio, fijado por mutuo acuerdo o contradictoriamente en el propio expediente expropiatorio. Sin que quepa, por consiguiente, volver a cuestionarlos en un nuevo expediente por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Tal es el caso de los daños y perjuicios que pueden derivarse de que una finca, expropiada sólo en parte, quede con una extensión superficial reducida. Éstos son perjuicios derivados del hecho mismo de la expropiación parcial de la finca que deben quedar subsumidos en el justiprecio (...) Cabe, no obstante, que se produzcan otros perjuicios de naturaleza distinta que no deriven de manera directa del hecho mismo de la expropiación parcial de la finca, sino que se manifiestan a posteriori y sean consecuencia del modo y forma en que se lleven a efecto las obras del proyecto que sirvió de causa a la expropiación, en cuyo caso no cabe duda de que pueden ser objeto de una reclamación nueva y distinta que ha de ser enjuiciada con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial de la Administración".*

Por tanto, no es procedente acudir a la vía procedimental de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando los pretendidos efectos lesivos se originan con ocasión de la expropiación de una finca en el seno del procedimiento regulado por la Ley de Expropiación Forzosa, y la reclamación debe resolverse con arreglo a la normativa específica del instituto expropiatorio.

III. Ocurre, sin embargo, que en el supuesto sometido a consulta el procedimiento expropiatorio ya ha finalizado, habiéndose fijado el justiprecio -sin intervención de la interesada- y consignado la cantidad correspondiente por parte de la beneficiaria de la expropiación.

La presencia de una eventual causa de nulidad de todo lo actuado, no obstante, permitiría retrotraer el procedimiento al momento en que debió notificarse individualmente a la interesada la Resolución de 17 de abril de 2007, por la que se reconoce, en concreto, la utilidad pública de la instalación y garantizar su participación en el procedimiento expropiatorio, singularmente en la pieza separada de fijación del justiprecio, posibilitándole la presentación de la correspondiente hoja de aprecio.

Ahora bien, la acción de exigencia de responsabilidad patrimonial ejercitada por la reclamante no es hábil para dejar sin efecto lo actuado en el expediente expropiatorio, pues no puede reconducirse a una acción de nulidad frente a actos que han quedado firmes, al no interponer frente a ellos la interesada los recursos procedentes. En efecto, cuando la hoy reclamante tiene conocimiento de la existencia del procedimiento expropiatorio tramitado, pudo interponer contra los actos que le ponían fin los recursos correspondientes, toda vez que la ausencia de notificación en forma de aquéllos determinaba que respecto de ella no comenzaran a correr los plazos de impugnación, sino desde el momento en que tuviera cumplido conocimiento de los mismos, lo que no ocurrió hasta el 14 de diciembre de 2012.

Sin embargo, no consta que la interesada haya procedido a ejercitar acción de nulidad. Tampoco se interpuso recurso contencioso-administrativo alguno frente a la supuesta vía de hecho ni se ejercieron acciones civiles en defensa de los derechos presuntamente infringidos por las violaciones de procedimiento o por la privación de posesión (art. 101 LPAC, *a contrario sensu*). Por el contrario, la interesada se aquietó con la actuación

administrativa, sin formular oposición hasta este momento, en el que realmente no pide nulidad alguna de los actos administrativos firmes en que se basa la actuación de la Administración, sino que alega la nulidad ya producida como argumento para solicitar una indemnización de daños y perjuicios, sin que ni siquiera se revisen los actos administrativos.

Señala el Consejo de Estado que *"es contrario a la Ley 30/1992 utilizar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración para "impugnar indirectamente" un previo acto firme. Existiendo éste no hay antijuridicidad en el actuar de la Administración y si bien la anulación de los actos puede producir la obligación de indemnizar, lo que no ocurre es lo contrario, que existiendo como válido y eficaz un acto administrativo cuya nulidad sería necesaria para poder fundamentar una reclamación de indemnización, se pretenda ésta sin impugnar aquél"* (Dictamen 1069/2008).

Pero, que la interesada haya errado el camino para la defensa de sus derechos no impide que la Administración, conocedora de la existencia de vicios de procedimiento sustanciales en el expediente expropiatorio seguido, no actúe para depurarlos, conforme a las potestades revisorias de los actos administrativos que, a tal efecto, le confieren los artículos 102 y siguientes LPAC. Ha de recordarse que, como manifestación del principio de legalidad que ha de inspirar toda la actuación administrativa por mandato del artículo 9 de la Constitución, el artículo 102 LPAC conmina a las Administraciones Públicas a declarar la nulidad de los actos administrativos en los que concurra alguna de las causas fijadas en el artículo 62.1 de la misma Ley.

En consecuencia, entiende el Consejo Jurídico que procedería incoar un expediente de revisión de oficio para retrotraer las actuaciones al momento en que debió garantizarse a la propietaria del terreno su intervención en el procedimiento, y ello ya sea por los trámites del 102 LPAC o del 105.1 de la misma Ley, dado el evidente carácter desfavorable o restrictivo de derechos que los actos en los que se manifiesta la potestad expropiatoria tienen para el ciudadano afectado. En ambos casos, debería garantizarse la audiencia de la beneficiaria de la expropiación y comunicarse al Jurado Provincial de Expropiación la resolución recaída.

La retroacción de actuaciones no tendría por qué alcanzar a la instalación eléctrica en sí, dado que declarada *ex lege* su utilidad pública (artículo 52 de la Ley 54/1997) y la necesidad de ocupación de la parcela, no sería razonable ni acorde con el interés público proceder al desmantelamiento de aquella, aunque sí debería actuarse, como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 1158/1995, *"...dándose trámite a las siguientes -actuaciones- en el marco de la Ley de Expropiación Forzosa, para proceder a la fijación del justiprecio con arreglo a lo establecido en esa Ley, y el pago del mismo en los términos prevenidos en esa disposición, para lo cual se formularán las hojas de aprecio, y si no se lograra un acuerdo entre expropiada y Administración municipal, se pasarían las actuaciones al Jurado para que, resolviendo la eventual discrepancia, fije la justa indemnización debida a la propietaria expropiada de modo irregular"*.

Por otra parte, si se acude al procedimiento del artículo 102 LPAC, cabe recordar que su apartado 4 prevé que, en la resolución que declare la nulidad de lo actuado, se pueda reconocer a los interesados las indemnizaciones que procedan si se dan los requisitos de la responsabilidad patrimonial, como por otra parte ya se apuntó *supra*, al señalar que la jurisprudencia admitía que declarada la nulidad de la expropiación, la misma resolución estableciera una indemnización cuando no fuera posible la restitución física de los derechos afectados por la expropiación. Así, la STS de 4 de marzo de 2000, dispone que *"la consecuencia de la declaración de nulidad del expediente expropiatorio no ha de ser la retroacción de dicho expediente a su iniciación, sino la indemnización de los daños y perjuicios que se le han causado al propietario con la ocupación de sus bienes, siempre que existan elementos para fijarla"*.

La existencia de tales elementos de valoración de la indemnización resulta fundamental, por lo que, si se opta por esta solución, debería incorporarse al expediente un informe técnico que justifique la cantidad que se proponga como indemnización, garantizando, en todo caso, la contradicción mediante el otorgamiento de la preceptiva audiencia a la interesada.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, no pudiendo el Consejo Jurídico pronunciarse sobre el fondo del asunto sin antes completar la instrucción del procedimiento otorgando trámite de audiencia a la reclamante, conforme se razona en la Consideración Segunda de este Dictamen.

SEGUNDA.- No obstante la anterior conclusión, procede que por la Consejería consultante se actúe como se indica en la Consideración Tercera, apartado III, del presente Dictamen, para dejar sin efecto lo actuado en el procedimiento expropiatorio a partir del momento en que debió garantizarse la participación en el mismo de la propietaria del terreno.

No obstante, V.E. resolverá.

