



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 82/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 23 de diciembre de 2021 (COMINTER 380778 2021 12 22-11 42), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños sufridos como consecuencia de la tramitación de expediente expropiatorio instado por -- por la concesión minera Cantera Fulsan situada en Alhama de Murcia (exp. 2021_350), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Por resolución de 19 de enero de 2000 se concede por la Dirección General de Industria, Energía y Minas a la mercantil -- (en adelante, la beneficiaria) la concesión de explotación de los recursos de la Sección C de la Cantera Fulsan, en el término municipal de Alhama de Murcia.

SEGUNDO. - Con fecha 12 de septiembre de 2003, la beneficiaria formuló solicitud de inicio de los trámites de la expropiación forzosa por la vía de urgencia.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la citada solicitud, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (TSJ) dictó Sentencia nº 1042/08, de 5 de diciembre, en la que se estima la solicitud de expropiación forzosa de las 4 cuadrículas mineras solicitadas, así como la concesión a la actora de la explotación directa de la Sección C de dicha Cantera.

Asimismo, con fecha 10 de noviembre de 2003 la beneficiaria solicitó la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios.

Contra la desestimación presunta de dicha solicitud interpuso recurso contencioso administrativo nº 524/2004, en el que se dictó Sentencia nº 27/2009, de 22 de enero, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJRM, que estima la solicitud de expropiación forzosa de los terrenos referidos, propiedad de D. X.

TERCERO. - Con fecha 15 de octubre de 2009, el Director General de Industria, Energía y Minas formuló propuesta al Consejo de Gobierno de declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación de la explotación de la Cantera denominada "FULSAN", en el Paraje "Gañuelas" del término municipal de Alhama de Murcia, según lo acordado en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, dictadas en los recursos nº 385/2004 y nº 524/2004, y sus correspondientes autos de ejecución provisional.

Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 4 de diciembre de 2009, se declaró la urgente ocupación de los

bienes y derechos de la explotación de dicha Cantera.

CUARTO. - El 22 de diciembre de 2009, tuvo lugar el levantamiento del acta previa a la ocupación de la finca afectada.

Con esa misma fecha, la beneficiaria procedió a consignar la cantidad de 29.849,42 euros en la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CGD) (22.961,09 € en concepto de depósito previo y 6.888,33 € en concepto de indemnización por rápida ocupación), quedando elevada el acta previa a acta de ocupación.

Solicitada por D. X la entrega de la cantidad consignada, el 11 de febrero de 2010 el Secretario General, por delegación del Consejero de Universidades, Empresa e Investigación, dictó Orden autorizando la entrega a D. X de la cantidad consignada a favor de la finca por el importe de 29.849,42 €.

QUINTO. - Tras la tramitación del correspondiente expediente y de la pieza separada de justiprecio, mediante resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Murcia (JPEF), de 19 de diciembre de 2012, se fijó el justiprecio de los bienes y derechos objeto de la expropiación en 7.135.139,73 €.

El 16 de enero de 2013 D. X solicitó que se requiriera a la beneficiaria para el pago de la cantidad concurrente de 247.979 € más los intereses de demora, y para que la empresa consigne la diferencia hasta el justiprecio fijado por el JPEF, esto es, 6.887.160,73 € en la CGD.

Mediante oficio de 15 de marzo de 2013 se dio traslado de dichos requerimientos por parte de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación a la beneficiaria.

Con fecha 1 de julio de 2013 se formalizó por la beneficiaria Acta notarial de notificación, requerimiento y depósito para el pago de la cantidad de 218.129,58 euros (cantidad resultante de deducir de la cantidad concurrente, esto es, de los 247.979 €, el depósito previo de 22.961,09 € y la indemnización por rápida ocupación de 6.888,33 €) a D. X; pago que se materializó el 28 de junio de 2013, mediante entrega de cheque a su favor.

SEXTO. - Contra la resolución del JPEF se interpuso por la beneficiaria recurso contencioso-administrativo nº 52/2013, hoy nº 547/2015, donde por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, parte codemandada, se solicitó como medida cautelar, exigir a la beneficiaria, consignar en la CGD la cantidad en discordia del justiprecio expropiatorio, es decir 6.887.160,73 €.

Mediante Auto, de 5 de mayo de 2015, del TSJ, se denegó la medida cautelar interesada por la Administración Regional por carecer la misma de legitimación para solicitarla y exceder su adopción del objeto del recurso.

El TSJ de Murcia dictó sentencia nº 601/18, de fecha 17 de septiembre de 2018, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo 547/2015 interpuesto por la beneficiaria contra la resolución de justiprecio.

Contra dicha Sentencia se interpuso por la beneficiaria recurso de casación que fue inadmitido a trámite por el Tribunal Supremo, mediante providencia de fecha 7 de marzo de 2019.

SÉPTIMO. - Igualmente, contra la Resolución del JPEF, el titular expropiado, D. X, interpuso recurso contencioso-administrativo nº 108/2013, actualmente nº 539/2015, habiéndose solicitado en el presente caso, por el propio interesado, la medida cautelar consistente en que se obligue a la beneficiaria, a consignar en la CGD, a disposición del Tribunal, la cantidad de 6.887.160,73 €, objeto de discordia.

La medida cautelar fue denegada, resolviéndose el recurso de referencia mediante sentencia 818/2018, del TSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con fecha 20 de diciembre de 2018.

La sentencia de referencia estimó parcialmente el recurso a los solos efectos de reconocerle el derecho a que se le abone la suma adicional de 1.227.042€, más el 5% de afección e intereses legales hasta su completo pago.

Contra dicha sentencia la beneficiaria interpuso recurso de casación 1382/2019 ante el Tribunal Supremo. Dicho recurso fue inadmitido a trámite mediante providencia de fecha 20 de junio de 2019, resultando así firme la sentencia 818/2018, arriba indicada.

OCTAVO. – Entre el inicio y terminación de los procedimientos judiciales referidos, mediante resolución de la Secretaría General de la Consejería consultante, de 10 de diciembre de 2013, se requirió a la beneficiaria la consignación en la CGD de la cantidad de 6.887.160,73 euros y se denegó la solicitud de D. X de inicio de un procedimiento de ejecución forzosa al respecto.

Habiéndose interpuesto por D. X recurso de reposición contra la anterior resolución, desde el Servicio Jurídico se dirigió consulta a la Dirección de los Servicios Jurídicos acerca de la posible utilización del procedimiento de apremio sobre el patrimonio de la beneficiaria para lograr la consignación o, en su caso, el pago del justiprecio a favor del titular expropiado. Con fecha 22 de mayo de 2015, la Dirección de los Servicios Jurídicos emitió el informe nº 77/2014, en el que se concluye que no se considera procedente la utilización del procedimiento de apremio sobre el patrimonio del beneficiario de la expropiación en materia de minas en caso de falta de consignación o pago del justiprecio expropiatorio, salvo que existiera una resolución judicial que habilitara a la Administración Autonómica al efecto, por lo que, mediante orden de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo, de 17 de noviembre de 2016, se desestimó el recurso de reposición p resentado.

NOVENO. - Con fecha 14 de diciembre de 2017, el TSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictó sentencia 527/2017 en el recurso 293/2016, interpuesto por D. X, estimándolo y anulando la Orden referida en el anterior antecedente.

La citada sentencia fue recurrida en casación por la beneficiaria, dictándose sentencia núm. 90/2020, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que determinó que no ha lugar al recurso de casación por pérdida sobrevenida de objeto, dado que la consignación y la ejecución forzosa del justiprecio han perdido toda finalidad práctica, ante la existencia de un justiprecio fijado en sentencias judiciales firmes.

DÉCIMO. – Promovido por D. X incidente de ejecución de la sentencia núm. 818/2018, de 20 de diciembre, por la que solicita que se declare la responsabilidad subsidiaria de la Administración de la Región de Murcia en el pago del justiprecio e intereses legales que se le adeudan, y ordene a la misma que proceda a su abono en el plazo máximo de tres meses, mediante Auto, de 18 de diciembre de 2020, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ dispone:

«De acuerdo con lo expuesto, queda claro que en la sentencia no se hace ninguna declaración de responsabilidad subsidiaria, sino que solo se fija el justiprecio correspondiente a los bienes expropiados. Por tanto, si la sentencia no dispone que la Administración Regional es responsable subsidiaria del pago del justiprecio, no podemos establecerlo ahora por la vía de la ejecución de la citada sentencia. Quiere ello decir que lo que pretende el Sr. X excede en este caso de lo que es la ejecución de la sentencia, ya que supone una declaración de responsabilidad subsidiaria de quien no ha sido beneficiario en modo alguno de la expropiación, vulnerándose la propia sentencia que se pretende ejecutar. No estamos ante un supuesto de responsabilidad subsidiaria, ya que, como venimos diciendo, no hay una obra pública ejecutada, sino una explotación que ha beneficiado solo a --, que es la que debe hacer frente al pago de la deuda, para lo que existen diversos mecanismos si e sta mercantil se halla en situación de insolvencia.»».

Contra el anterior Auto se ha interpuesto por el Sr. X recurso de casación que ha sido admitido a trámite, sin que conste que se haya resuelto el mismo.

DECIMOPRIMERO. – Por el Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Murcia, se dictó auto, con fecha 24 de julio de 2019, de declaración de concurso voluntario de la beneficiaria.

El 25 de noviembre de 2020, mediante auto del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Murcia, se acordó la apertura de la fase de liquidación del concurso de la beneficiaria.

En el procedimiento concursal, en el que igualmente está personada la Administración, se encuentra reconocido un crédito a favor del Sr. X, en concepto de justiprecio, por el importe de 8.228.054,83 €, además de los intereses legales correspondientes, que están pendientes de cuantificación.

DECIMOSEGUNDO. - Con fecha 19 de febrero de 2021, el Sr. X presenta escrito por el que promueve un nuevo incidente de ejecución, dirigido a la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ, con la finalidad de que la Sala cuantifique los intereses legales devengados por el justiprecio de referencia.

Mediante auto de 9 de noviembre de 2021, la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ acordó aprobar la liquidación de intereses que debe satisfacer -- desde el día siguiente a la ocupación el 23 de diciembre de 2009, hasta la fecha en que se declaró el concurso de acreedores el 24 de julio de 2019, en la cantidad de 2.851.539,83 €.

DECIMOTERCERO. - El 21 de abril de 2021, D. X (en adelante, el reclamante) presentó escrito de solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, por los perjuicios derivados de la expropiación de la finca de su propiedad en el procedimiento de expropiación forzosa instado por la beneficiaria, para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones, servicios y accesos de la concesión minera de explotación "Cantera Fulsan", n.º 21.936, situada en el término municipal de Alhama de Murcia, como consecuencia del incumplimiento de la Administración de su obligación de ejercer sus medios de ejecución forzosa sobre la beneficiaria para la consignación del justiprecio en la cantidad de 6.887.160,73 € en la CGD, durante la sustanciación del recurso contencioso-administrativo nº 547/2015 (inicialmente, nº 52/2013), interpuesto por dicha sociedad contra la Resolución del JPEF de Murcia, de fecha 19 de diciembre de 2012, por la que se estableció la cantidad de 7.135.139,73 como justiprecio.

Fundamenta su reclamación en que, a su juicio, la Administración se encontraba obligada a ejercer sus medios de ejecución forzosa sobre la beneficiaria, para asegurar que ésta consignara la citada cantidad de referencia, como garantía a su favor del cobro del importe del justiprecio.

En cuanto a la valoración del daño producido, solicita una indemnización de 6.887.160,73 €.

DECIMOCUARTO. - Con fecha 24 de mayo de 2021, por la Secretaria General de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía (por delegación de la Consejera), se admite a trámite la reclamación formulada, se nombra instructora del procedimiento y se requiere al reclamante para que subsane la solicitud.

DECIMOQUINTO. - Con fecha 27 de octubre de 2021, tras la emisión de informe por parte de la Secretaría General de la Consejería consultante, por la instructora del procedimiento se procede a la apertura del trámite de audiencia, sin que conste que el reclamante haya formulado alegaciones.

DECIMOSEXTO. - Con fecha 16 de diciembre de 2021, por la instructora del procedimiento se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, ya que la obligación de la Administración de ejercer sus medios de ejecución forzosa sobre la beneficiaria para que consignara el justiprecio en la CGD, quedó supeditada a la resolución judicial de los recursos planteados contra la decisión del JPEF, y, finalmente, perdió de modo sobrevenido su objeto, desde el momento en el que el reclamante obtuvo título susceptible de ejecución en vía judicial. Y en mayor medida, desde que por sentencia firme núm. 818/2018, el TSJ reconoció el derecho del reclamante contra la beneficiaria en vía judicial. Desde la firmeza de dicha sentencia la consignación y ejecución forzosa por la Administración del justiprecio perdieron toda finalidad práctica, ante la existencia de un justiprecio declarado en sentencias judiciales firmes.

DECIMOSÉPTIMO. - Con fecha 23 de diciembre de 2021 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, adjuntando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en 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 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA. - Legitimación, plazo y procedimiento.

I. En el supuesto de daños materiales o patrimoniales la legitimación activa para reclamar su reparación recae, de

forma primaria, en el titular o propietario de la cosa dañada o perdida, en tanto que es quien sufre en su patrimonio el detrimento de valor que constituye el daño; legitimación que ostenta el reclamante en virtud del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en cuanto que acreedor del justiprecio resultante de la expropiación forzosa recaída sobre terrenos de su propiedad.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional en tanto que es titular del servicio público de minas, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

II. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó mediante escrito registrado con fecha 21 de abril de 2021, antes del trascurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP.

El reclamante considera que el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra en el incumplimiento de ésta de la obligación de ejercer sus medios de ejecución forzosa sobre la beneficiaria para la consignación del justiprecio en la cantidad de 6.887.160,73 € en la CGD, durante la sustanciación del recurso contencioso-administrativo nº 547/2015.

Fue mediante la orden, de 14 de noviembre de 2013, del Consejero de Industria, Empresa e Innovación, por la que, aun requiriendo a la beneficiaria para que procediese a la consignación en la CGD de la cantidad reclamada en el presente procedimiento, rechaza el ejercicio de medios de ejecución forzosa para la consignación de dicho justiprecio. Recurrida en reposición por el reclamante, fue desestimado mediante orden, de 17 de noviembre de 2016, de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo.

No obstante, el reclamante había interpuesto contra la desestimación presunta de su recurso de reposición, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, tramitado como procedimiento ordinario núm. 293/2015, sobre el que recayó sentencia núm. 527/2017, de 14 de diciembre, que estima el recurso condenando a la Administración a que inicie la vía de ejecución forzosa para que, por la beneficiaria, se consigne en la CGD la cantidad de 6.887.160,73 €. Interpuesto recurso de casación por la beneficiaria, fue desestimado por sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2020 (notificada al reclamante con fecha 3 de febrero de 2020).

De conformidad con el artículo 67.1, párrafo segundo, LPACAP: *“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”.*

Por ello, notificada la sentencia del Tribunal Supremo referida con fecha 3 de febrero de 2020 e interpuesta la reclamación con fecha 21 de abril de 2021, ésta se encuentra presentada dentro del plazo de un año establecido, teniendo en cuenta la suspensión de plazos administrativos y judiciales realizada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91 LPACAP.

TERCERA. - Elementos de la responsabilidad patrimonial: el nexo causal y la antijuridicidad del daño.

El artículo 106.2 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 y siguientes de la LRJSP, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más

allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema por ovidencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Son variadas las notas que ayudan a caracterizar dicho sistema de responsabilidad patrimonial, entre las que pueden destacarse la de tratarse de un mecanismo de compensación de carácter unitario o común (que rige para todas las Administraciones públicas en virtud de lo que establece el artículo 149.1.18ª de la Constitución); general, en cuanto contempla la totalidad de la actuación administrativa, ya revista carácter jurídico o meramente fáctico, y se produzca tanto por acción como omisión; de responsabilidad directa, de manera que la Administración cubre de esa forma la actividad dañosa provocada por sus autoridades y funcionarios; que persigue la reparación integral, y no meramente aproximada, del daño, y de carácter objetivo, en virtud de la cual no resulta necesario demostrar la existencia de culpa o negligencia en el agente causante del daño, sino la realidad de una lesión imputable a la Administración.

CUARTA. – Inexistencia de un daño efectivo.

El reclamante considera que existe responsabilidad de la Administración en el presente caso porque ésta no ha ejercitado los medios de ejecución forzosa, necesarios para obligar al beneficiario de la expropiación a consignar el importe del justiprecio objeto de disputa en vía judicial, lo que le ha ocasionado un perjuicio al no haber podido hacer efectivo el mismo, dado que la beneficiaria de la expropiación fue declarada en concurso voluntario.

Sin embargo, no podemos olvidar que el reclamante tiene reconocido un crédito sobre la masa concursal de 8.228.054,83 €, lo que supone, según informe de los administradores concursales, el 98% del pasivo de la beneficiaria, a la que se le imputa una Masa Activa de 13.054.805,13 €, por lo que, mientras no se ejecute el plan de liquidación sobre los bienes de la beneficiaria y se materialice la imposibilidad por parte del reclamante de hacer efectivo su crédito, tenemos que entender que no se ha consumado el daño, por lo que la reclamación debe considerarse prematura por extemporánea al no haberse materializado aún un daño efectivo.

En efecto, si se llegase a estimar la solicitud de reclamación y, posteriormente, el reclamante hiciese efectivo su crédito frente al beneficiario, se produciría un enriquecimiento injusto por parte de aquél con cargo al presupuesto público, lo que resulta inaceptable, por lo que la reclamación debe ser desestimada.

QUINTA. – Inadecuación del procedimiento.

Pero, además, y como se indica en la propuesta de resolución, la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración utilizada por el reclamante no es la procedente para sustanciar su petición. Esta debe encauzarse a través de la vía específica -el procedimiento expropiatorio y, en su caso, por las normas reguladoras de la ejecución de sentencias recaídas en procesos contencioso-administrativos.

Dicha conclusión, que comparte este Consejo Jurídico, se fundamenta en el Dictamen núm. 9/2014, de 23 de julio, del Consejo de Estado, recaído en un procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por el perjuicio económico derivado del impago del justiprecio en el procedimiento expropiatorio, como consecuencia del concurso voluntario de acreedores presentado por la beneficiaria de la expropiación (supuesto sustancialmente idéntico al que nos ocupa, con la diferencia que en el caso examinado por el Consejo de Estado la beneficiaria era beneficiaria de la Administración).

En el Dictamen referido se indica que: *“Es doctrina reiterada de este Cuerpo Consultivo que no procede encauzar las peticiones de indemnización por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el hecho causante y el correspondiente resarcimiento tienen una vía procedimental específica prevista en el ordenamiento jurídico. En nuestro Derecho el instituto de la responsabilidad objetiva de la Administración no es un mecanismo de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria, sino que constituye una vía de resarcimiento solo utilizable cuando no hay otra de índole singular y específica -entre las que se cuenta la vía expropiatoria.*

La expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial no constituyen técnicas intercambiables en nuestro ordenamiento jurídico. Antes al contrario, se trata de instituciones distintas. Como se ha señalado reiteradamente, las diferencias entre ambas son sustanciales y tienen un fundamento constitucional distinto.

(...)

La responsabilidad patrimonial no se construye técnicamente sobre la noción de potestad -y su correlato, la sujeción- como la expropiación. Lo hace sobre el concepto de obligación. Esto es, sobre la modalidad de las situaciones de deber en que, en el seno de una relación jurídica, un sujeto -en este caso la Administración- se encuentra constreñido a observar una conducta encaminada a satisfacer un interés ajeno, en este caso, del lesionado, que tiene reconocido legalmente el poder de exigir dicha satisfacción -iubere licere-.

Como se ha señalado, ambos institutos tienen además diferentes fundamentos. La expropiación forzosa lo encuentra en el artículo 33.3 de la Constitución, que previene que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”. La responsabilidad patrimonial, por su parte, lo hace en el artículo 106.2 que establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”.

Y, en fin, ambas figuras tienen regulaciones legales distintas -cuyas cabeceras de grupos normativos son la Ley de 16 de diciembre de 1954, para la expropiación forzosa y, además del capítulo II del Título IV de esta Ley de 16 de diciembre de 1954, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la responsabilidad patrimonial-, objetos distintos -los derechos e intereses patrimoniales aquella y todos los bienes y derechos esta- y procedimientos también diferenciados.

(...)

Conforme con lo expuesto, la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración utilizada por los interesados no es la procedente para sustanciar su petición. Esta debe encauzarse a través de la vía específica -el procedimiento expropiatorio y, en su caso, por las normas reguladoras de la ejecución de sentencias recaídas en procesos contencioso-administrativos-. Como se señalara en el dictamen 928/2000, de 29 de junio, cualquier pretensión formulada por el expropiado en relación con el justiprecio, su liquidación y el de los intereses legales devengados, su cálculo y la imputación de pagos debe ser dilucidada en el procedimiento expropiatorio específico y no a través del mecanismo de responsabilidad administrativa contemplado en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Criterio este, por lo demás, ratificado indirectamente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013 al resolver un recurso de casación en interés de ley discrepando de la doctrina señalada, entre otras, por la Sentencia de 11 de febrero de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y del Auto de 21 de enero de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que lo reconducían a la

mencionada vía de la responsabilidad patrimonial-.

Por otra parte, la improcedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública resulta palmaria toda vez que la insolvencia del beneficiario de la expropiación no es consecuencia del funcionamiento de ningún servicio público, presupuesto para hacerlo conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

En el supuesto sometido a consulta, el JPEF determinó como justiprecio de la expropiación de los terrenos del reclamante la cantidad de 7.135.139,73 €. El reclamante solicitó de la Administración expropiante que se consignara por el beneficiario la cantidad discordante (6.887.160,78 €), coincidente con la cantidad reclamada en el presente procedimiento por la vía de la responsabilidad patrimonial, con ejercicio de los medios de ejecución forzosa en caso de negativa de éste; ejecución forzosa que fue denegada y confirmada tras recurso de reposición y que, recurrida en vía contencioso-administrativa, dio lugar a la sentencia, de 14 de diciembre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en el recurso nº 293/2016, por la que, estimando el referido recurso, ordena que *“procede que por la Administración se inicie la vía de ejecución forzosa para que, por la beneficiaria consigne en la CGD la cantidad de 6.887.160,73€”*.

Recurrida dicha sentencia en casación por la beneficiaria de la expropiación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del tribunal Supremo dicta sentencia núm. 90/2020, de 28 de enero, por la que considera que *“NO HA LUGAR, por pérdida de objeto, al presente recurso de casación número 1386/2018, interpuesto por la representación procesal de -- contra la sentencia de 14 de diciembre de 2018 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia”*.

El fundamento de dicha sentencia acoge los argumentos esgrimidos por el ahora reclamante (contenidos en el FJ Tercero), al indicar que:

“La representación procesal del expropiado D. X, en escrito de 7 de febrero de 2019, alega como primer motivo de oposición al recurso la pérdida sobrevenida del objeto del mismo. Expone que los recursos en relación con el justiprecio con pretensiones opuestas por -- y por él mismo, (los números 547/2015 y 539/2015), han sido resueltos por sentencias del TSJ de Murcia, la primera desestimando el recurso de -- y confirmando el justiprecio determinado por el Jurado, y la segunda estimando parcialmente el recurso del Sr. X, añadiendo al justiprecio del Jurado una indemnización adicional por 1.277.042 euros más el 5% de premio de afección. Por ello, considera que, resueltos los recursos en tramitación señalados en la sentencia impugnada, y sin perjuicio de los recursos de casación interpuestos por -- contra dichas sentencias, la consignación en ejecución forzosa ha dejado de constituir cuestión jurídica, pues lo procedente es ya el abono del precio, que se puede d emandar en ejecución provisional”.

Por tanto, ya el propio reclamante considera que la vía procedimental oportuna para el abono del justiprecio es la de ejecución de las sentencias del TSJ que fijan definitivamente el justiprecio, con independencia de los recursos de casación interpuestos por la beneficiaria contra las mismas.

No obstante, el reclamante, lejos de solicitar la ejecución provisional de las sentencias que fijan el justiprecio frente al beneficiario de la expropiación, lo que hace es solicitar del TSJ la ejecución forzosa de la sentencia nº 818/18, de 20 de diciembre, dictada por esa Sala, que estimó parcialmente el recurso interpuesto por éste, solicitando que se declare la responsabilidad subsidiaria de la Administración de la Región de Murcia en el pago del justiprecio e intereses legales, dictándose auto, de 18 de diciembre de 2020, de dicha Sala, por la que se deniega la solicitud de declaración de responsabilidad subsidiaria de la CARM ya que, *“no hay una obra pública ejecutada, sino una explotación que ha beneficiado solo a --, que es la que debe hacer frente al pago de la deuda, para lo que existen diversos mecanismos si esta mercantil se halla en situación de insolvencia”*.

Por todos los argumentos expuestos en esta Consideración, resulta evidente la inadecuación del procedimiento de responsabilidad patrimonial utilizado por el reclamante al objeto de obtener el importe del justiprecio debido por el beneficiario, por lo que la reclamación debe desestimarse también por esta causa.

SEXTO. – Inexistencia de daño antijurídico.

Como hemos afirmado reiteradamente a lo largo del presente Dictamen, el reclamante considera que concurre responsabilidad patrimonial de la Administración al no haber utilizado sus medios de ejecución forzosa para obligar al beneficiario de la expropiación a consignar, mientras se tramitaban los recursos judiciales instados frente al justiprecio establecido por el JPEF, el importe del justiprecio objeto de discordia.

El fundamento de dicha obligación para la Administración lo fija en la anulación, por parte de la sentencia núm. 527/17, de 14 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la orden, de 17 de noviembre de 2016, de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la orden, de 10 de diciembre de 2013, de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación por la que se requiere a la empresa beneficiaria para proceder a la consignación en la CGD de la cantidad de 6.887.160,73€, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, así como al ejercicio por parte de la Consejería de medios de ejecución forzosa para la consignación del justiprecio.

Sin embargo, hay que tener en cuenta, como se ha dicho por este Consejo Jurídico en numerosas ocasiones (por todas, Dictamen 408/2019):

“La jurisprudencia (STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 7 de noviembre de 2017) señala que “el examen de la antijuridicidad del daño, como elemento determinante de la resarcibilidad de la lesión, permite a la jurisprudencia modular la responsabilidad en cada caso, atendiendo a la naturaleza y alcance de la actividad administrativa causante, que en el caso de las reclamaciones derivadas de la anulación de actos o disposiciones ha dado lugar a una doctrina, que se refleja ya en las sentencias de 5 de febrero de 1996, 4 de noviembre de 1997, 10 de marzo de 1998, 29 de octubre de 1998, 16 de septiembre de 1999 y 13 de enero de 2000, y que se recoge, entre otras, en la sentencia de 20 de noviembre de 2013, cuya aplicación en la recurrida se cuestiona por la parte en este recurso, lo que hace innecesaria su reproducción, aunque sí conviene recoger las precisiones que se hacen en la sentencia citada de 13 de enero de 2000, acerca de la razón por la que, según dic ha doctrina, se excluye el carácter antijurídico de la lesión en los casos indicados de ejercicio razonado y razonable de sus facultades, señalando que «ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de resoluciones»”.

En el caso que nos ocupa, mediante resolución del JPEF, de fecha 19 de diciembre de 2012, se fijó el justiprecio de la expropiación en 7.135.139,73 €. Con fecha 8 de agosto de 2013, el reclamante presentó escrito en el que solicitaba, entre otras cosas, “Requerir a Fulsán, S.A. para que consigne en la CGD la cantidad de 6.887.160, 73 €”.

Mediante orden, de 10 de diciembre de 2013, del Consejero de industria, Empresa e Innovación se resuelve:

“PRIMERO. - Requerir a la empresa beneficiaria Fulsán, S.A. para que se proceda a la consignación en la CGD de la cantidad de 6.887.160,73 €, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley de Expropiación Forzosa y 51.1, b) del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

SEGUNDO. - Rechazar la solicitud formulada por don X de requerir a la empresa beneficiaria Fulsán, S.A al abono de la cantidad correspondiente a la indemnización por rápida ocupación y los intereses de demora sobre la cantidad concurrente, así como el ejercicio por parte de esta Consejería de medios de ejecución forzosa para la consignación del justiprecio por parte de la beneficiaria”.

El rechazo a utilizar el procedimiento de ejecución forzosa para la consignación del justiprecio se fundamenta, precisamente, en una sentencia, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de julio de 2000, que, interpretando la obligación del beneficiario de consignar el justiprecio en la cuantía en discordia, y la posibilidad de la Administración de utilizar la vía de apremio en caso contrario, considera que *“no procede la vía de apremio mientras no recaiga sentencia sobre el justiprecio y se inste su ejecución para la efectividad del justiprecio y los intereses de demora”*.

Recurrida en reposición la citada orden, por la Consejería se solicitó informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos relativo al *“apremio sobre el patrimonio de concesionario de explotación de recursos mineros, en caso de falta de consignación o pago del justiprecio expropiatorio”*.

En el informe emitido, núm. 77/2014, de 22 de mayo de 2015, se concluye que *“no se considera procedente la utilización del procedimiento de apremio sobre el patrimonio del beneficiario de la expropiación en materia de minas en caso de falta de consignación o pago del justiprecio expropiatorio, salvo que exista una resolución judicial que habilite a la Administración Autonómica al efecto”*; y todo ello, en base a una interpretación sistemática de la Ley de expropiación Forzosa y su reglamento de desarrollo, entendiéndose que fijado de forma definitiva el justo precio en vía administrativa mediante la Resolución del Jurado de Expropiación, la Administración titular de la potestad expropiatoria es competente para exigir al beneficiario de la expropiación la consignación-pago en virtud de lo dispuesto en la LEF Y REF, todo ello en salvaguarda del derecho indemnizatorio constitucional del expropiado a quien se ha privado de su bien por vía de urgente ocupación, en su caso, y del interés público de esa indemnización, pero no a la ejecución forzosa en caso de incumplimiento, puesto que, en primer lugar, el acto de fijación de justo precio no es de la Administración expropiante, además de que la indemnización al expropiado no es un crédito de derecho público a favor de la Administración, por lo que sólo una decisión judicial habilitaría, en su caso, a utilizar el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del beneficiario en caso de incumplimiento de sus obligaciones con el expropiado.

Con el fundamento expuesto se dicta la Orden anulada por la sentencia del TSJ referida anteriormente, por lo que, a nuestro juicio, ha habido en el presente caso un ejercicio más que razonado y razonable por parte de la Administración de sus facultades de decisión, dictando dos actos debidamente fundamentados en derecho, con independencia de que finalmente fueran anulados por el TSJ.

Además, hay que tener en cuenta que, una vez fijado el justiprecio por sentencia judicial en primera instancia, el reclamante, en vez de solicitar la ejecución provisional de la sentencia que estimó parcialmente sus pretensiones frente al beneficiario de la expropiación (que aún no había sido declarado en concurso voluntario), lo que hace es plantear un incidente de ejecución solicitando que se declarara a la Administración responsable subsidiaria del pago del justiprecio, dictándose auto, de 18 de diciembre de 2020, de la Sala sentenciadora del TSJ por el que se deniega la solicitud, indicando que: *“no estamos en un supuesto de responsabilidad subsidiaria, ya que, como venimos diciendo, no hay una obra pública ejecutada, sino una explotación que ha beneficiado solo a --, que es la que debe hacer frente al pago de la deuda, para lo que existen diversos mecanismos si esta mercantil se halla en situación de insolvencia”*.

Por tanto, de existir un daño para el reclamante, este no sería antijurídico por las razones expuestas en esta Consideración.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no existir relación de causalidad alguna entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público de minas.

No obstante, V.E. resolverá.

