



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Valladolid)

Asunto: Daños en finca por obras de urbanización / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **3677/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El autor de la queja manifestaba en el escrito que dio origen al expediente su disconformidad con la ocupación por parte de ese Ayuntamiento de una franja de terreno perteneciente a la parcela nº XXX de la calle XXX, con motivo de la obra de urbanización de la vía.

Señalaba el reclamante que el Ayuntamiento pretendía instalar una acera sin haber obtenido el consentimiento de la propiedad para ceder el terreno, ni haber tramitado ningún expediente de expropiación forzosa. Añadía que las obras habían causado otros daños en el resto de la finca, refiriéndose a la excavación del terreno y al vertido de hormigón, con extracción de tierra y de los árboles existentes con una antigüedad de 25 años. Manifestaba además que la obra no podía realizarse en el entorno del monumento conocido como XXX por impedirlo las normas urbanísticas.

Continuaba indicando que en una reunión celebrada el 02/09/2020 con los propietarios la Alcaldía había manifestado que se procedería a retirar el hormigón y a reponer la finca a su situación anterior, sin que por el momento hubiera tenido lugar ninguna actuación en el sentido indicado.

El afectado había presentado después dos escritos en el Registro electrónico con fechas 21/09/2020 y 01/03/2021 y su representante otro el 29/04/2021 (burofax), sin que conste la respuesta a ninguno de ellos.

Iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó información del Ayuntamiento en relación con la cuestión planteada.

El informe remitido se hacía constar que *“el Ayuntamiento de XXX no ha realizado ninguna obra de urbanización en la calle XXX que haya afectado a ninguna propiedad privada. Este Ayuntamiento no tiene conocimiento de la existencia de la finca XXX al no corresponderse esta referencia ni con la catastral ni con la numeración de la*



calle. Las obras a las que se refiere son la ampliación de la acera ya existente para dar continuidad a la misma a lo largo de la calle, como se acredita con la foto que se aporta con este escrito y que corresponde a la web del Catastro. La intervención municipal se ha realizado en terreno público colindante con la parcela XXX con referencia catastral XXX. Se adjunta también la imagen de la web de la sede del Catastro en la que se aprecia la información que ofrece sobre la zona afectada. Tampoco en el padrón municipal del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana aparece la finca XXX de la calle XXX”.

Añade que “por lo expresado anteriormente, no se han producido daños en ningún particular. No obstante, esta Alcaldía ya ha expresado verbalmente a los interesados la intención del Ayuntamiento de reducir el ancho de la acera construida. Este Ayuntamiento no tiene conocimiento de que las obras realizadas no estén adecuadas a las normas urbanísticas aplicables”.

En cuanto a “las reclamaciones presentadas con fecha 21/09/2020, 01/03/2021 y de 29/04/2021 este Ayuntamiento no ha realizado ningún trámite, ya que le no consta de manera fehaciente que la propiedad del bien en cuestión pertenezca a las personas que realizaron esas reclamaciones” (...).

Concluye el informe indicando que “de la información existente el Catastro no se puede deducir que los terrenos sobre los que ha actuado el Ayuntamiento no sean de naturaleza pública al no constar sobre el mismo propietario alguno. La referencia del bien (XXX) no se corresponde con la numeración de la calle XXX, ni tampoco con la referencia catastral. Si se ha realizado la inmatriculación de este bien, ésta no se ha realizado de manera que permitiera la aparición del mismo tanto en el Catastro como en el padrón municipal de bienes inmuebles de naturaleza urbana, e impidiendo el conocimiento por parte de esta Administración de tal derecho para obrar en consecuencia”.

A la vista de lo informado, se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones.

Reconoce la ausencia total de procedimiento al que hubieran dado lugar las reclamaciones de los afectados que no han sido tramitadas, todo lo cual justifica en la falta de acreditación de la propiedad del bien “sobre las reclamaciones presentadas con fechas 21/09/2020, 01/03/2021 y de 29/04/2021 este Ayuntamiento no ha realizado ningún trámite, ya que le no consta de manera fehaciente que la propiedad del bien en cuestión pertenezca a las personas que realizaron esas reclamaciones (... y ...), como se acredita en la documentación que se adjunta, en la que ninguno de ellos aparece como propietarios de la finca XXX, según se demuestra con los certificados catastrales que se



aporrnan con este escrito; por lo que este Ayuntamiento entiende que no estaban legitimadas para realizar reclamación alguna sobre ese bien y cuya propiedad no ha sido demostrada ante este Ayuntamiento. Tampoco los reclamantes aparecen en el padrón del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana como propietarios de dicho bien, por lo que al Ayuntamiento no le consta que sean los propietarios del mismo”.

Es evidente que si la Administración ocupa una porción de terreno de una finca y lleva a cabo actuaciones de extracción de tierras y vegetación para urbanizar una calle, debe disponer del terreno que precisa para realizarlas.

De conformidad con el artículo 33.3 de la Constitución Española y el artículo 1 de la Ley, de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, cualquier privación de un interés o derecho legítimo acordada imperativamente por la Administración debe fundamentarse en una razón de utilidad pública o interés social, dar lugar al abono de una indemnización económica al ciudadano afectado y ha de realizarse a través del procedimiento fijado en la Ley citada y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

Es incuestionable la potestad de la Administración para iniciar un expediente expropiatorio cuando concurren las causas al efecto previstas en los citados preceptos, pero la privación de una finca de titularidad privada o una porción de la misma, acordada por la Administración pública por razones de utilidad pública o interés social, exige la tramitación de un procedimiento expropiatorio en el cual se proceda a fijar el valor indemnizatorio que corresponda por las limitaciones dominicales del propietario de la finca; de lo contrario, la Administración incurre en una vía de hecho al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para privar de un bien a su propietario.

Esa vía de hecho faculta al propietario, según doctrina consolidada del Tribunal Supremo (sentencias de 25/10/1993 y 08/04/1995), ilegítimamente privado de sus bienes o derechos, a exigir que la Administración incoe el expediente expropiatorio legalmente establecido con el fin de que tal privación se lleve a cabo en la forma y con las garantías, compensaciones e indemnizaciones que imponen los ya referidos artículos 33.3 de la Constitución, 349 del Código civil, 1 a 58 y 124 a 126 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento.

Sobre el concepto de vía de hecho la sentencia del Tribunal Supremo de 05/06/2009, con cita de la anterior de 22/09/2003, recuerda que abarca *“tanto la actuación material de las Administraciones Públicas que se produzca sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico como aquella otra actividad material de ejecución que exceda evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo”.*



En el caso que es objeto de estudio era esencial determinar si los reclamantes eran titulares de la zona ocupada en la urbanización desarrollada por la Administración, pues esa ocupación constituye la razón de ser de la actuación material de hecho que imputan al Ayuntamiento.

Ante los requerimientos de cese de tal vía de hecho interpuestos con fechas 21/09/2020, 01/03/2021 y 29/04/2021, si alguna duda ofrecía el número con los que los reclamantes designaban la finca afectada o la titularidad alegada, podía haber requerido la subsanación de sus solicitudes en los términos previstos en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas, pero no omitir la tramitación de un procedimiento iniciado por unos ciudadanos que alegaban que el Ayuntamiento ha actuado sin cobertura jurídica al ocupar ese terreno.

La actuación del Ayuntamiento además es contradictoria, por un lado señala que no consta la titularidad del bien ni lleva a cabo ningún trámite formal con los reclamantes para comprobarla (quienes afirman que se encuentra inscrita en el Registro de la Propiedad), mientras por otro, inicia conversaciones e intentos de llegar a un acuerdo con esas personas que afirman ser propietarios *“para reducir el ancho de la acera construida”*.

En ese contexto es improbable que el Ayuntamiento realizara ese tipo de actuaciones si no tuviera constancia de la titularidad de las fincas.

En todo caso la indemnización de los perjuicios causados por las ocupaciones ilegítimas debe orientarse a la reparación integral del daño realmente causado.

A efectos de considerar las consecuencias indemnizatorias de la nulidad del expediente expropiatorio al que se equipara el supuesto de ocupación por vía de hecho, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en la sentencia de 27/06/2019 sobre la determinación del alcance y requisitos de la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012 al resolver el recurso de casación interpuesto para la formación de jurisprudencia. Señala que *“lo primero que debe tenerse en cuenta es que el precepto se refiere a la reparación de los daños y perjuicios causados por el expediente expropiatorio anulado, que se equipara al supuesto de ocupación por vía de hecho del bien de que se trate, mientras que la consecuencia principal de la anulación y vía de hecho es la devolución del bien expropiado. (...) Es decir, la nulidad del expediente expropiatorio, como la ocupación de bienes por vía de hecho, producen una doble consecuencia: la devolución de los bienes ocupados y la indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación anulada, en cuanto ha supuesto una privación*



temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre el bien expropiado. En esta situación, que supone la reparación in natura de los derechos afectados, ninguna duda plantea la aplicación de la disposición adicional de la LEF en la redacción que examinamos, pues, si a la devolución de los bienes se añade la pretensión de indemnización de daños y perjuicios, para que esta pueda prosperar será preciso justificar que concurren los requisitos exigidos en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92 (actualmente arts. 32 y ss Ley 40/2015), sin que ello suponga modificación respecto de la situación anterior a la Ley 17/2012”.

Continúa indicando “*Las discrepancias surgen cuando no es posible la ejecución in natura de la declaración de nulidad del procedimiento o de la vía de hecho, en cuanto a la devolución de los bienes ocupados, en cuyo caso la falta de devolución debe compensarse, al amparo del art. 105.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante la correspondiente indemnización sustitutoria, que tiene un carácter subsidiario y a la que solamente cabe acudir ante la imposibilidad material de devolución (S.17-9-2008, rec. 450/2005 y 10-2-2009, rec. 2129/2005).*”

En principio la situación es reconducible a la regla general antes indicada, sustituyendo la devolución del bien ocupado por la indemnización sustitutoria determinada al amparo del art. 105.2 de la LJCA, y subsistiendo la posibilidad de añadir la determinación de los daños y perjuicios indemnizables de manera justificada al amparo de los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92 (32 y ss. Ley 40/15)”.

Los procedimientos administrativos pueden concluir en algunos casos mediante la denominada terminación convencional, en la que tanto la Administración como el interesado plasmen en un acuerdo los términos que permitan concluir las actuaciones.

El artículo 86.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que éstas puedan celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, “*pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin*”.

Con relación a los expedientes de responsabilidad patrimonial, el artículo 91 de la misma ley prevé que recibido el dictamen del órgano consultivo –si fuera preceptivo- y finalizado el trámite de audiencia al interesado, se someta la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo.



Por tanto es necesario que conste en el expediente la documentación o razonamientos adecuados que permitan considerar que la indemnización aparece plenamente justificada. No se trata de un simple reconocimiento pactado de la responsabilidad con el fin de eludir la tramitación del procedimiento sino sobre todo de que los afectados obtengan la reparación de los daños sufridos mediante una justa reparación.

Deberá, pues, tramitar el procedimiento iniciado por los afectados en el que habrán de quedar justificadas la concurrencia de los requisitos precisos para que proceda la restitución del bien ocupado y la indemnización de los daños y perjuicios causados; en caso de que proceda su terminación convencional el acuerdo habrá de ser formalizado en el expediente.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

Ese Ayuntamiento ha de proceder a tramitar el procedimiento iniciado por la solicitud interpuesta con fecha 21/09/2020, reiterada en las posteriores de 01/03/2021 y 29/04/2021, en el que habrá de examinar la concurrencia de los requisitos precisos para que proceda la restitución del terreno ocupado por la urbanización de la calle XXX y la indemnización de los daños y perjuicios causados; en caso de que proceda su terminación convencional el acuerdo habrá de ser formalizado en el expediente.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López