

## CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. EXPROPIACIÓN FORZOSA

**Julio Galán Cáceres**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa  
Profesor del CEF*

---

### EXTRACTO

El caso se enfrenta a diversas cuestiones jurídicas surgidas en torno a diversos procedimientos administrativos en que se ve inmerso un organismo autónomo (CEDEX) adscrito a dos departamentos ministeriales. En concreto, y tras cuestionarse la naturaleza jurídica de su estatuto, se plantean problemas relativos a un contrato de servicios (órgano competente para autorizarlo, la necesidad o no de clasificación del contratista, publicación necesaria del mismo, procedimiento de adjudicación, necesidad o no de la existencia de la mesa de contratación, entre otros); a un procedimiento de responsabilidad patrimonial, consecuencia de una explosión de un laboratorio dependiente de dicho organismo, sito en Valencia (presentación de las solicitudes de iniciación, legitimación del reclamante, si, en su caso, el organismo podría, si llegara a indemnizar al lesionado, repetir lo pagado contra el funcionario culpable); régimen patrimonial (viabilidad de la venta de su sede en Valencia y lanzamiento de un indigente que se había instalado en el sótano del edificio); y, finalmente, a la posibilidad del CEDEX de tramitar el procedimiento de expropiación forzosa, posibles interesados en el mismo y tramitación a seguir si no existe acuerdo en la determinación del justo precio.

**Palabras claves:** contrato administrativo de servicios, responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa.

---

*Fecha de entrada: 07-05-2015 / Fecha de aceptación: 29-05-2015*

## **ENUNCIADO**

El presente supuesto práctico fue planteado en las oposiciones para el acceso al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, realizado en 2014.

El Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (en adelante, CEDEX) es un organismo autónomo estatal adscrito orgánicamente al Ministerio de Fomento y funcionalmente a los ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

La principal actividad del órgano consiste en la realización, a través de sus centros y laboratorios, de estudios y experimentos relativos a las tecnologías de la ingeniería, la edificación y el medio ambiente.

El estatuto del CEDEX, aprobado por real decreto, contiene las siguientes previsiones:

1. Los órganos rectores unipersonales del organismo son el presidente y el director.
2. El presidente es el secretario de estado de Infraestructura del Ministerio de Fomento que, como órgano máximo de dirección, tiene las siguientes funciones: ostentar la más alta representación institucional del CEDEX, la dirección estratégica del organismo, y la rendición de cuentas del organismo.
3. El director del CEDEX tiene rango de subdirector general, y bajo la inmediata dependencia del presidente, ejerce las siguientes funciones: disponer los gastos de los servicios dentro de los límites de los créditos autorizados y ordenar los pagos relativos a los mismos, así como ejercer todas aquellas funciones de dirección, gestión y control patrimoniales no atribuidas a otros órganos.
4. El personal del organismo será funcionario o laboral, y estará integrado en su relación de puestos de trabajo o en su catálogo de puestos de trabajo, respectivamente.

El organismo es titular de dos edificios en los que se alojan sus dependencias, uno situado en Madrid, en el que se encuentran sus servicios administrativos, y otro situado en Valencia, destinado a laboratorio de experimentación.

El organismo necesita contratar a una empresa para que lleve a cabo la limpieza de sus instalaciones de Valencia (el laboratorio). Este contrato no está sometido al sistema de contratación

centralizada, al encontrarse ubicado el edificio en Valencia (disposición transitoria tercera de la Orden 536/2014, de 3 abril, por la que se modifica otra orden del 2008 de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada). Según el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración inicial será de un año, con un presupuesto base de licitación de 110.000 euros y se prevé la posible prórroga de otro año más. El procedimiento de licitación será el abierto con varios criterios de adjudicación, sin establecerse criterios para determinar la temeridad de las ofertas.

Como consecuencia de la imprudencia grave de un funcionario del CEDEX, el 10 de enero se produce una explosión en el laboratorio situado en Valencia, que origina lesiones a un estudiante universitario que estaba realizando una visita. Ese mismo día, se inicia un proceso penal.

### *Cuestiones planteadas:*

1. ¿Qué naturaleza jurídica tienen el Estatuto del CEDEX? ¿Qué recurso o recursos cabría interponer contra el mismo? Si el estatuto recogiera alguna previsión contraria a la ley, ¿podría la Administración realizar alguna actuación? En caso afirmativo, describa el procedimiento a seguir.
2. ¿Qué tipo de contrato debería celebrar el organismo para la limpieza de su edificio en Valencia? ¿Necesita el director alguna autorización para celebrarlo? ¿Debería exigirse la clasificación a los liquidadores? En el procedimiento para la contratación de la limpieza, ¿sería obligatorio constituir una mesa de contratación para asistir al director? En caso de que uno de los licitadores hubiera presentado una oferta económica inferior en un 75 % a la media de las presentadas por los temas licitados, ¿qué debería hacer la mesa de contratación? En caso de presentarse una Unión Temporal de Empresas, ¿en qué momento debería exigirse la escritura pública de la formalización de la UTE?
3. En relación con el contrato de limpieza, al estar sujeto a regulación armonizada y emplearse el procedimiento abierto, ¿dónde debería publicarse el anuncio de licitación, la adjudicación del contrato, la formalización del mismo y las modificaciones contractuales?
4. En caso de que surgiese alguna controversia entre el organismo y el contratista sobre el sentido de alguna cláusula del pliego, ¿qué podría hacer el órgano de contratación (el director del CEDEX)? ¿Cabría algún recurso contra su resolución? En su caso, indique el órgano competente para resolverlo.
5. ¿Puede el estudiante universitario solicitar la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial contra el organismo al mismo tiempo que se tramita el proceso penal, o debe esperar a su finalización? ¿Puede el CEDEX exigir alguna responsabilidad en vía administrativa al funcionario? ¿Podría iniciarse de oficio procedimiento administrativo para indemnizar al estudiante universitario? En caso

de que no se incoara un proceso penal, ¿cuándo prescribiría el derecho a reclamar en vía administrativa?

6. En caso de que se formulase reclamación de responsabilidad patrimonial y se tramitarse por el procedimiento general, ¿cuál sería el plazo para dictar y notificar la resolución? Y si se tramitarse por el procedimiento abreviado, ¿cuál sería el plazo? ¿Cuándo podría utilizarse el procedimiento abreviado? ¿Cuáles son las formas de determinación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial?
7. Indique el órgano competente para resolver la reclamación contra el CEDEX. Indique el recurso o recursos que caben contra la resolución desestimatoria, el plazo para interponerlos y el órgano competente para su resolución ¿La resolución del procedimiento pone fin a la vía administrativa en todo caso? ¿Qué sucedería si transcurriese el plazo para resolver sin notificarse resolución expresa?
8. ¿Podría presentarse la reclamación de responsabilidad patrimonial por la explosión en el registro general del Ministerio de Industria? ¿Y en el registro general de la Consejería de Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia? ¿Y en registro de la Subdelegación del Gobierno en Zamora?
9. Debido a los importantes daños sufridos por la explosión en el edificio de Valencia, y aun cuando todavía siguen utilizándose algunas de sus dependencias, el CEDEX decide proceder a su venta, ¿Qué trámites debería realizar y qué procedimiento debería seguir para la venta? Puesto que el CEDEX necesita alquilar un inmueble para destinarlo a laboratorio, ¿tendría este inmueble el carácter de bien demanial? Indique el procedimiento que debería seguir el organismo para proceder al arrendamiento y el órgano competente para acordarlo.
10. Antes de iniciar el procedimiento para la enajenación del inmueble, el organismo comprueba que se instaló a vivir en uno de los sótanos del edificio un indigente. ¿Debe el CEDEX expropiar los derechos de esta persona por su condición de precarista? ¿Es necesario que el organismo interponga una demanda ante los juzgados de lo Civil de Valencia para recuperar la posesión del inmueble?
11. En caso de que se decidiese construir un nuevo laboratorio más amplio que requiriese la expropiación del edificio contiguo sobre el que existe una hipoteca a favor de un banco y que actualmente está arrendado a una compañía de seguros, ¿podría el CEDEX tramitar el procedimiento de expropiación forzosa? ¿El banco tendría la condición de expropiado? ¿Tendría derecho la compañía de seguros a una indemnización independiente de la que corresponda al propietario o debería repartirse con este el justiprecio?
12. En caso de no alcanzarse un acuerdo para fijar el justiprecio, ¿qué tramitación debería seguirse? ¿Podría ocuparse el inmueble expropiado antes de efectuar el pago del justiprecio? ¿El nuevo inmueble adquirido por expropiación forzosa debería inscribirse en el Registro la Propiedad?

## SOLUCIÓN

1. El estatuto del CEDEX es una disposición de carácter general o reglamentaria dictada por el Consejo de Ministros y aprobada por real decreto. Su objeto es la regulación, a través de normas jurídicas, del funcionamiento, la organización y los fines del organismo público.

Al ser disposición de carácter general, no cabe recurso administrativo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 30/1992, por lo que solo cabría recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde su publicación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al provenir del Consejo de Ministros, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 29/1998, LJCA.

En su caso, y si se dieran los supuestos previstos para ello, a tenor del artículo 26 de la LJCA, cabría el recurso indirecto contra el mismo, si se impugnara un acto de aplicación fundando el recurso en la nulidad del reglamento.

Si el acto es dictado por órgano inferior al Consejo de Ministros, y el órgano jurisdiccional competente para conocer del mismo no es el Tribunal Supremo, y estima el recurso fundado en la nulidad de la disposición general, este órgano jurisdiccional debería plantear la cuestión de ilegalidad contemplada en el artículo 27 de la LJCA ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo para que proceda a la anulación de la disposición general.

Por supuesto, la Administración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 102.2, podría revisar de oficio la disposición general si contuviera un vicio del artículo 62.2, si como dice el supuesto de hecho el estatuto recogiera alguna previsión contraria a la ley, pues en este caso se estaría infringiendo el principio de jerarquía normativa que es uno de los límites de los reglamentos. No cabe la solicitud del interesado (si existiera habría de interpretarse como derecho de petición) y el procedimiento exigiría el dictamen favorable del Consejo de Estado para poder anular la disposición general.

2. De acuerdo con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley de Contratos), se trataría de un contrato **administrativo**, ya que es celebrado por un organismo autónomo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la citada norma tiene la consideración de Administración pública.

Se trataría de un contrato de **servicios**: Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II. En concreto, sería un contrato de servicios de la **categoría 14 del Anexo II** de la ley.

De acuerdo con la definición del artículo 88:

El valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido. En el cálculo del importe total estimado deberán tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos se tendrá en cuenta en el cálculo del valor estimado del contrato.

En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas.

Por tanto, en el supuesto planteado, de acuerdo con la información aportada, el valor estimado será de 220.000 euros, ya que debemos tener en cuenta la posible prórroga de un año a la que hace referencia.

Por ello, se trataría de un **contrato sujeto a regulación armonizada (SARA)**: Están sujetos a regulación armonizada los contratos de servicios comprendidos en las categorías 1 a 16 del Anexo II cuyo valor estimado sea igual o superior a 134.000 euros (en este caso, por tratarse de un organismo autónomo).

Con respecto a la necesidad de **autorización**, indica la ley que los titulares de los departamentos ministeriales a que se hallen adscritos, entre otros, los organismos autónomos, podrán fijar la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos. Habría que conocer si el ministro ha fijado o no dicha cuantía. En caso de no haberlo hecho, solo se hubiese requerido autorización del mismo en contratos a partir de un valor estimado de 900.000 euros, y por tanto no se habría requerido dicha autorización en este caso.

En relación con la exigencia o no de **clasificación**, habría que estar a lo indicado en la disposición transitoria cuarta de la ley, que establece que el artículo 65.1 aún no está en vigor, señalando que, en el caso de los contratos de servicios, se exigirá clasificación cuando el valor estimado iguale o supere los 200.000 euros, excepto servicios de la categorías 6, 21 y los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria, y los de espectáculos de la categoría 26. Por tanto, y al haber concluido que el valor estimado del contrato es de 220.000 euros, sí habría sido necesaria la exigencia de clasificación. Aunque, en la actualidad, el TRLCSP ya no lo exige.

En relación con la obligatoriedad de la constitución de la **mesa de contratación**, indica la ley que, salvo en el caso en que la competencia para contratar corresponda a una junta de contratación (que no es el caso porque se indica en el supuesto que el órgano de contratación es el director), en los procedimientos abiertos y restringidos y en los procedimientos negociados con publicidad a que se refiere el artículo 177.1, los órganos de contratación de las Administraciones públicas estarán asistidos por una mesa de contratación, que será el órgano competente para la valoración de las ofertas. En los procedimientos negociados en los que no sea necesario publicar anuncios de licitación, la constitución de la mesa será potestativa para el órgano de contratación. Al tratarse de un procedimiento abierto y ser el órgano de contratación el director del organismo, será obligatoria la constitución de la mesa de contratación.

**En el caso de que uno de los licitadores hubiese presentado una oferta económica inferior al 75% a la media de las presentadas por los demás licitadores**, habrá que estar a los

dispuesto en el artículo 152 de la Ley de Contratos, teniendo en cuenta que el supuesto indica que se van a tener en cuenta varios criterios de adjudicación: Cuando para la adjudicación deba considerarse más de un criterio de valoración, podrá expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, podrán indicarse en el pliego los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales.

Por tanto, para considerar que la oferta es anormal o desproporcionada, al haberse tenido en cuenta varios criterios de adjudicación, habrá que estar a lo que el pliego hubiese determinado como oferta anormal o desproporcionada. Si el pliego no lo hubiese definido como tal, no podrá considerarse la oferta como anormal o desproporcionada.

Cuando la mesa entienda que alguna de las proposiciones podría ser calificada como anormal o desproporcionada, tramitará el procedimiento previsto al efecto en la Ley de Contratos, y en vista de su resultado propondrá al órgano de contratación su aceptación o rechazo (art. 21 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

El procedimiento mencionado sería:

Cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, la mesa deberá dar audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, o la posible obtención de una ayuda de Estado.

En el procedimiento la mesa deberá solicitar el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la proposición económicamente más ventajosa, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas.

**En caso de presentarse una UTE**, indica el artículo 59 de la Ley de Contratos que podrán contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor.

### 3. Anuncio de licitación: Artículo 142 de la Ley de Contratos.

1. Los procedimientos para la adjudicación de contratos de las Administraciones públicas, a excepción de los negociados que se sigan en casos distintos de los contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 177, deberán anunciarse en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, cuando se trate de contratos de las comunidades autónomas, entidades locales u organismos o entidades de derecho público dependientes de las mismas, se podrá sustituir la publicidad en el Boletín Oficial del Estado por la que se realice en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales.

Cuando los contratos estén sujetos a regulación armonizada, la licitación deberá publicarse, además, en el Diario Oficial de la Unión Europea, sin que en este caso la publicidad efectuada en los diarios oficiales autonómicos o provinciales pueda sustituir a la que debe hacerse en el Boletín Oficial del Estado.

2. Cuando el órgano de contratación lo estime conveniente, los procedimientos para la adjudicación de contratos de obras, suministros o servicios no sujetos a regulación armonizada podrán ser anunciados, además, en el Diario Oficial de la Unión Europea.
3. El envío del anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea deberá preceder a cualquier otra publicidad. Los anuncios que se publiquen en otros diarios o boletines deberán indicar la fecha de aquel envío, de la que el órgano de contratación dejará prueba suficiente en el expediente, y no podrán contener indicaciones distintas a las incluidas en dicho anuncio.
4. Los anuncios de licitación se publicarán, asimismo, en el perfil de contratante del órgano de contratación. En los procedimientos negociados seguidos en los casos previstos en el artículo 177.2, esta publicidad podrá sustituir a la que debe efectuarse en el Boletín Oficial del Estado o en los diarios oficiales autonómicos o provinciales.

Por tanto: se publicará en el DOUE, el BOE y en el perfil del contratante.

**Anuncio de adjudicación: Artículo 151.4.** La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.

### Anuncio de la formalización: Artículo 154.

1. La formalización de los contratos cuya cuantía sea igual o superior a las cantidades indicadas en el artículo 138.3 se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación indicando, como mínimo, con los mismos datos mencionados en el anuncio de la adjudicación.
2. Cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 100.000 euros o, en el caso de contratos de gestión de servicios públicos, cuando el presupuesto de gastos de



primer establecimiento sea igual o superior a dicho importe o su plazo de duración exceda de cinco años, deberá publicarse, además, en el Boletín Oficial del Estado o en los respectivos diarios o boletines oficiales de las comunidades autónomas o de las provincias un anuncio en el que se dé cuenta de dicha formalización, en un plazo no superior a 48 días a contar desde la fecha de la misma.

Cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada, el anuncio deberá enviarse, en el plazo señalado en el párrafo anterior, al Diario Oficial de la Unión Europea y publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

3. En el caso de contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II y de cuantía igual o superior a 207.000 euros, el órgano de contratación comunicará la adjudicación a la Comisión Europea, indicando si estima procedente su publicación.

Por tanto: publicación en el DOUE, el BOE y en el perfil del contratante.

#### **Modificaciones contractuales:**

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.

Artículo 10. Portal de la Transparencia.

1. La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación.

4. En caso de controversia, el artículo 210 señala que dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos.

Con respecto a qué recursos podrían interponerse:

Se refiere al contratista (por tanto es durante la ejecución del contrato): No cabe recurso especial porque, aunque los pliegos pueden ser objeto de recurso, el plazo de interposición es de 15 días hábiles; contados a partir del siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento. Al ser ya contratista, ese plazo habrá expirado.

Caben los recursos ordinarios: Al agotar la vía administrativa el órgano de contratación, cabe recurso potestativo de reposición, siendo el órgano competente para su resolución el propio órgano que dictó la resolución, o contencioso-administrativo directamente.

## 5.

- a) El estudiante perjudicado podrá iniciar el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial contra el organismo autónomo aunque se haya puesto en marcha un procedimiento penal, pues señala el artículo 146.2 de la Ley 30/1992 que «La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial». En principio, no parece que en este caso sea preciso el procedimiento penal para la fijación de la responsabilidad patrimonial, pues ya dice el supuesto de hecho que existió una imprudencia grave de un funcionario del CEDEX.
- b) Por supuesto, el organismo autónomo podrá exigir la responsabilidad en vía administrativa al funcionario del mismo cuya imprudencia grave fue la causa de la explosión en el laboratorio de Valencia. En este sentido, el artículo 146.2 señala que «La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

Asimismo, la Administración instruirá, igualmente, procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa».

Los artículos 19, 20 y 21 del Real Decreto 429/1993 (Rgto. de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial), se refieren a esta responsabilidad y el procedimiento para hacerla efectiva.

- c) El artículo 142 de la Ley 30/1992 contempla la iniciación de oficio, así como el Real Decreto 429/1993, cuando en su artículo 5 dispone que cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares en los términos previstos en el artículo 2 de este Reglamento iniciará el procedimiento regulado en este capítulo.

La iniciación de oficio del procedimiento se efectuará siempre por acuerdo del órgano competente, adoptado bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia.

La petición razonada de otros órganos para la iniciación de oficio del procedimiento deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo.

El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de siete días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo.

El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

- d) En caso de no incoarse proceso penal, que podría suspender la tramitación del procedimiento administrativo si se diera el supuesto antes indicado en el art. 146.2 (que sea precisa la determinación de los hechos), el art. 142 señala que «En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas».

Como el relato de hechos señala que se originaron lesiones a un estudiante universitario, pero no se establece cuándo queda curado o cuándo se determinan las secuelas, no podemos establecer, de forma cierta, el momento en que finaliza el plazo para ejercer la acción de responsabilidad patrimonial. En todo caso, lo que es claro es que el plazo no se inicia el 10 de enero de 2014 en que se produjo la explosión.

## 6.

- a) En cuanto al plazo para dictar y notificar la resolución, hay que distinguir según se trate de procedimiento ordinario o abreviado. Por ello, si se trata del procedimiento general, señala el real decreto antes citado que «Transcurridos **seis meses** desde que se inició el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un periodo ex-

traordinario de prueba, de conformidad con el artículo 9 de este Reglamento, sin que haya recaído resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular».

Si se trata del procedimiento abreviado, transcurridos 30 días desde la iniciación del procedimiento sin que haya recaído resolución, se haya formalizado acuerdo o se haya levantado la suspensión del procedimiento general podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

b) El procedimiento abreviado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 30/1992, así como el artículo 14 del Real Decreto 429/1993, se podrá poner en marcha «Cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general, el órgano instructor entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento abreviado que se tramitará de acuerdo con lo previsto en este capítulo».

c) Las formas de determinación del procedimiento son:

- La resolución expresa.
- Por silencio administrativo, con los plazos y sentido del silencio antes expuestos.
- Por terminación convencional, que el real decreto ya citado contempla, pudiendo hacerse hasta el trámite de audiencia.

Señala el artículo 8 del real decreto que «En cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio. Si el interesado manifiesta su conformidad con los términos de la propuesta de acuerdo, se seguirán los trámites previstos en los artículos 12 y 13 de este Reglamento».

- Las formas anormales de terminación del procedimiento contempladas en la Ley 30/1992 son: renuncia, desistimiento y caducidad.

## 7.

a) A tenor de lo dispuesto en el artículo 142 de Ley 30/1992, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se resolverán, cuando su norma de creación así lo determine, por los órganos de dichos organismos. Por lo tanto, habrá que estar a lo que diga la ley de creación del organismo autónomo. Entiendo que si no se dijera nada, la competencia vendría atribuida al ministro al que esté adscrito el organismo autónomo.

b) Los recursos que procedían contra la resolución dictada en materia de responsabilidad patrimonial con independencia de qué órgano haya dictado la resolución

siempre ponen fin a la vía administrativa, y el recurso que procedería sería el potestativo de reposición (arts. 16 y 17 Ley 30/1992) que correspondería resolver al mismo órgano o directamente el contencioso-administrativo, correspondiendo su conocimiento al juzgado central de lo contencioso-administrativo, si no excediera de 30,050 euros, o a la Audiencia Nacional si excediera de dicha cantidad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 29/1998, LJCA, siempre que el órgano competente fueren ministros o secretarios de estado.

- c) Como hemos indicado con anterioridad, la resolución pone fin a la vía administrativa, en cualquier caso.
- d) Si transcurriese el plazo de los seis meses indicados con anterioridad, se entendería producido el silencio administrativo desestimatorio o negativo.

**8.** La solicitud de reclamación podría presentarse en el registro general del Ministerio de Industria, puesto que es un órgano que pertenece a la Administración General del Estado.

También podría presentarse en el Registro General de la Consejería de Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, puesto que es un órgano de la Administración general de la comunidad autónoma.

También podría presentarse en el Registro de la Subdelegación del Gobierno en Zamora, al pertenecer también a la Administración periférica, dependiente de la Administración General del Estado.

Ahora bien, en todos estos casos, aunque el escrito esté presentado en lugar idóneo, no empezaría a computar el plazo para el inicio del procedimiento de responsable de la patrimonial hasta que el escrito tuviera entrada en el registro del órgano competente para la tramitación del procedimiento.

**9.** Lo primero que debe señalarse es que los únicos bienes que pueden ser objeto de enajenación son los bienes patrimoniales de la Administración, por ello, lo primero que debemos hacer es establecer cuál es su naturaleza jurídica. Los hechos nos dicen que el edificio es propiedad del organismo autónomo denominado CEDEX y que en él se alojan sus dependencias, concretamente está destinado a ser un laboratorio. De ambos requisitos deducimos que es un bien de dominio público, según establece el artículo 5.3 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

Como los bienes de dominio público son inalienables y por lo tanto mientras mantengan esta calificación jurídica no pueden ser objeto de enajenación, lo que se debería hacer es lo siguiente:

- a) Proceder a su desafectación para convertirlo en patrimonial. La competencia corresponde, dado que el propietario es un organismo autónomo, al ministro titular del departamento del que dependa a propuesta de presidente o director; en nuestro caso sería el ministro de Fomento a propuesta, o bien del director si entre sus funciones patrimoniales se encuentra hacer dicha propuesta (en el enunciado del supuesto se dice que tiene atribuidas funciones patrimoniales) o bien del presidente, si así está determinado en sus estatutos.

- b) Una vez convertido en patrimonial procedería su enajenación. Serán competentes para acordar su enajenación sus presidentes o directores o, si así está previsto en sus normas de creación o en sus estatutos, los órganos colegiados de dirección. Si el valor del bien o derecho, según tasación, excede de 20 millones de euros, la enajenación deberá ser autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Hacienda.

### En cuanto a los trámites previos a la enajenación.

Antes de la enajenación del inmueble o derecho real se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose el deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese.

No obstante, podrán venderse sin sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior bienes a segregar de otros de titularidad de quien los enajene, o en trámite de inscripción, deslinde, o sujetos a cargas o gravámenes, siempre que estas circunstancias se pongan en conocimiento del adquirente y sean aceptadas por este.

En cuanto a las **formas de enajenación**, serían las siguientes: mediante subasta, concurso o adjudicación directa.

**La subasta** podrá celebrarse al alza o a la baja, y, en su caso, con presentación de posturas en sobre cerrado; podrá acudirse igualmente a sistemas de subasta electrónica. La modalidad de la subasta se determinará atendiendo a las circunstancias de la enajenación, y la adjudicación se efectuará a favor de quien presente la oferta económica más ventajosa.

Se seguirá el procedimiento de **concurso** respecto de aquellos bienes que hayan sido expresamente calificados como adecuados para ser enajenados tomando en consideración criterios que, por su conexión con las directrices de políticas públicas específicas, puedan determinar que la venta coadyuve sustantivamente a su implementación. A estos efectos, el Consejo de Ministros, a propuesta del departamento responsable de la política pública considerada, identificará los bienes que deben ser enajenados mediante este procedimiento y fijará los criterios que deben tomarse en cuenta en el concurso y su ponderación.

Se podrá acordar la **adjudicación directa** en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.

A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.

- b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.

- c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b).
- d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o estos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.
- e) Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.
- f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.
- g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.
- h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.
- i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

La participación en procedimientos de adjudicación de inmuebles requerirá la constitución de una garantía de un 5% del valor de tasación de los bienes. En casos especiales, atendidas las características del inmueble y la forma o circunstancias de la enajenación, el órgano competente para la tramitación del expediente podrá elevar el importe de la garantía hasta un 10% del valor de tasación.

La garantía podrá constituirse en cualquier modalidad prevista en la legislación de contratos del sector público, depositándola en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales de las delegaciones de Economía y Hacienda. En caso de que así se prevea en los pliegos, la garantía también podrá constituirse mediante cheque conformado o cheque bancario, en la forma y lugar que se señalen por el órgano competente para tramitar el expediente.

Cuando así se prevea en el pliego, la acreditación de la constitución de la garantía podrá hacerse mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

La garantía constituida en efectivo o en cheque conformado o bancario por el adjudicatario se aplicará al pago del precio de venta.

Respecto al bien que el CEDEX necesita alquilar para destinarlo a laboratorio y su consideración como bien demanial, la respuesta es claramente no, porque no cumple con el primer

requisito necesario para que un bien sea demanial y es que tiene que ser propiedad de la Administración. Este bien será propiedad del arrendador, persona física o jurídica, y por el hecho de que se destine a una finalidad pública no lo convierte en demanial.

En cuanto al procedimiento que se debe seguir para proceder al arrendamiento sería el siguiente:

Según el artículo 124 de la LPAP, los arrendamientos se concertarán mediante **concurso público o mediante el procedimiento de licitación restringida** regulado en el apartado 4 de la disposición adicional decimoquinta, salvo que, de forma justificada y por las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, las condiciones del mercado inmobiliario, la urgencia de la contratación debida a acontecimientos imprevisibles, o la especial idoneidad del bien, se considere necesario o conveniente **concertarlos de modo directo**.

En cuanto al órgano competente, el arrendamiento de bienes inmuebles por los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, así como la prórroga, novación o resolución anticipada de los correspondientes contratos se efectuará por los **presidentes o directores de aquellos, a los que también corresponderá su formalización**.

En el caso de que dichos contratos se refieran a edificios administrativos, será necesario para su conclusión el previo informe favorable de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

**10.** Respecto al indigente que utiliza el edificio del CEDEX, lo que debería hacer el organismo para desalojar a esta persona no sería ni mucho menos expropiar a este sujeto, sino utilizar una de las potestades administrativas que la LPAP otorga a la Administración para la defensa de su patrimonio y es el la facultad de **recuperación posesoria**.

Los requisitos son los siguientes y se regulan en el artículo 55 de la LPAP, distinguiendo si el bien que se ocupa ilegalmente es demanial o patrimonial:

- Así, si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo.
- Si se trata de bienes y derechos patrimoniales, la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil. Por lo tanto sería en este supuesto cuando la Administración debería acudir a los Juzgado de lo Civil de Valencia (lugar donde se encuentra el inmueble) para reclamar a estos Juzgados que desalojen al indigente.

En cuanto al **procedimiento** a seguir sería el siguiente:

- a) Previa audiencia al interesado y una vez comprobado el hecho de la usurpación posesoria y la fecha en que esta se inició, se requerirá al ocupante para que cese en



su actuación, señalándole un plazo no superior a ocho días para ello, con la prevención de actuar en la forma señalada en los apartados siguientes si no atendiere voluntariamente el requerimiento.

- b) En caso de resistencia al desalojo, se adoptarán cuantas medidas sean conducentes a la recuperación de la posesión del bien o derecho, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo V del título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Para lanzamiento podrá solicitarse el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponerse multas coercitivas de hasta un 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas por periodos de 8 días hasta que se produzca el desalojo.

En relación con qué órganos serían competentes para ejercitar la recuperación posesoria respecto de los bienes de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, la competencia para adoptar dichas medidas corresponderá a sus directores o presidentes.

**11.** Para poder expropiar el edificio contiguo, primero la Administración debería justificar la utilidad pública o interés social, ya que esta declaración es el requisito habilitante del uso de dicha potestad por parte de la Administración.

El hecho de que junto con el propietario del edificio, existan otras personas a las que pueda afectar la expropiación, como puede ser al banco titular de la hipoteca o la existencia de un arrendatario, no es obstáculo para que proceda a efectuarse la expropiación. Todos ellos deberán ser llamados al expediente expropiatorio, ya que la cosa se adquiere libre de cargas, salvo algún derecho real que resulte compatible con el nuevo destino que haya de darse al mismo y siempre que exista acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho. La expropiación extingue todas las cargas y derechos anteriores sobre el bien expropiado, que se convierten, por ministerio de la ley, en derechos sobre el justo precio, con la salvedad consignada en el artículo 6 de este Reglamento.

Por lo tanto, al expediente habrá de llamarse:

- a) Al propietario.
- b) Al banco titular de la hipoteca, ya que esta es un derecho real, concretamente un derecho real de garantía, por el cual un bien, normalmente inmueble, se afecta en garantía del cumplimiento de una determinada obligación, de modo que si esta resulta impagada, el acreedor puede vender el bien y cobrar su deuda con el producto de dicha venta. El banco hará valer su derecho sobre el justiprecio del propietario.
- c) A la compañía de seguros, a la que sin lugar a dudas también va a afectar la expropiación, ya que es la arrendataria.

Por lo que se refiere a la pregunta de si la compañía de seguros como arrendataria tendría derecho a una indemnización independiente, la respuesta es que sí, ya que el artículo 6 del Reglamento

de expropiación forzosa establece que «Los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendatarios rústicos o urbanos, no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el justo precio derivado de la expropiación principal».

12. Una vez firme el acuerdo de necesidad de ocupación se pasa a la fase de determinación del justiprecio, en el que la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) opta en primer lugar por la solución amistosa, de tal manera que si en el plazo de 15 se llega a un acuerdo, se da por concluido el expediente iniciado, según el artículo 24 de la LEF, y sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a un acuerdo, siempre que sea antes de que el jurado provincial decida.

Por lo tanto, si en esos 15 días no hay acuerdo, la fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.

En cada uno de los expediente así formados la Administración requerirá a los propietarios para que en el plazo de 20 días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presenten hoja de aprecio, en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes. La valoración habrá de ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito.

La Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de 20 días. En el primer caso se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición.

En el segundo supuesto, la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los 10 días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo 43, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones

Si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio **al jurado provincial de expropiación**, órgano que, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación.

Por último, y dado que las resoluciones de este órgano agotan la vía administrativa, en último término podrá ser la jurisdicción contencioso-administrativa, la que proceda a la determinación del justo precio en vía judicial.

En relación con la cuestión de si puede ocuparse el inmueble antes de pagarse en justiprecio, la respuesta es que no, siempre y cuando nos encontremos en el procedimiento general u ordinario, que se caracteriza porque una vez determinado el justiprecio se procede a su pago o consignación, en los casos legalmente establecidos, y posteriormente se debe ocupar el bien. No obstante,

si estuviéramos en un procedimiento expropiatorio que se tramitara por el procedimiento de urgencia, entonces sí procedería primero la ocupación del bien y posteriormente la determinación del justiprecio y por último el pago. Es precisamente esa característica la que identifica este procedimiento de urgencia y la excepcionalidad del mismo.

Por último, y según establece el artículo 53 de la LEF, el acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada

El acta de ocupación, acompañada del justificante de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito, surtirá iguales efectos.

Los expresados documentos serán también títulos de inmatriculación en el Registro de la Propiedad.

En el mismo sentido se manifiesta el artículo 60 del Reglamento, que establece que, cuando los bienes objeto de la expropiación sean inscribibles en algún registro público, el expropiante o el beneficiario solicitarán la inscripción en el mismo de la transmisión, constitución o extinción de los derechos que hayan tenido lugar para la expropiación forzosa. A tal efecto, será título bastante el acta de pago o resguardo de depósito a que se refiere el artículo 50 de la ley, en su caso, y el acta de ocupación. En los supuestos excepcionales de urgencia, a que se refiere el artículo 52 de la LEF, se suspenderá la inscripción hasta que, fijado definitivamente el justo precio, se haya verificado el pago o su consignación, sin perjuicio de que pueda practicarse en el Registro de la Propiedad anotación preventiva mediante la presentación del acta previa de ocupación y el resguardo de depósito provisional, cuya anotación se convertirá en inscripción cuando se acredite el pago o la consignación del justo precio.

### *Sentencias, autos y disposiciones consultadas:*

- Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, arts. 3, 4 y 53.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 16, 17, 38, 62, 107, 142, 143 y 146.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 9, 12 y 26.
- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 5, 55 y 142.
- Ley 19/2013 (Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), arts. 8 y 10.
- Real Decreto 429/1993 (Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial), arts. 8, 14, 19, 20 y 21.
- RDL 3/2011 (TRLRSP), arts. 3, 14, 59, 65, 88, 106, 142, 151, 152, 154 y 210.