

# PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. EXPROPIACIÓN FORZOSA. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

**JULIO GALÁN CÁCERES**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa  
y profesor del CEF*

## **Extracto:**

**EN** el presente caso se plantean problemas derivados de una expropiación forzosa para obras de remodelación de una carretera, referente a posibles personas que puedan tener la condición de interesados y al régimen jurídico de los bienes expropiados. Igualmente, efectuada la expropiación, se aborda la realización de un contrato administrativo de obras y se formulan cuestiones tales como si la Mesa de Contratación puede excluir a algún licitador, el recurso que procede contra esa exclusión, las garantías que debe prestar, en este caso, el contratista o qué ocurre, si, puesto en marcha el procedimiento de resolución del contrato por haberse declarado en concurso a la empresa adjudicataria, transcurre el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución. Finalmente, con ocasión de visita efectuada por el secretario de Estado de Infraestructura a las obras de la carretera, el vehículo oficial conducido por un empleado público aparca en una finca de regadío, de titularidad privada, produciendo daños por importe de 58.000 euros, que son reclamados por los propietarios de la misma.

**Palabras clave:** expropiación forzosa, contrato administrativo de obra, responsabilidad patrimonial de la Administración.

## **Abstract:**

**IN** the present case there appear problems derived from a necessary expropriation for works of remodeling of a road, modal to possible persons who could have the interested parties' condition and to the juridical regime of the expropriated goods. Equally, effected the expropriation, there is approached the accomplishment of an administrative contract of works and such questions are formulated as, if the table of contracting can exclude some bidder, the resource that proceeds against this exclusion, the guarantees that it must give, in this case, the contractor or what happens, if, put in march the procedure of resolution of the contract for having declared itself in contest to the company, passes the term of three months without resolution having been notified. Finally, on the occasion of visit by the Secretary of State for Infrastructure to works of the road, the official vehicle driven by a public employee parking on a farm irrigation, privately owned, causing damage amounting to 58,000 euros, which are claimed by the owners thereof.

**Keywords:** necessary expropriation, administrative contract, patrimonial responsibility of the Administration.

## **ENUNCIADO**

El presente supuesto práctico fue planteado en el segundo ejercicio del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, promoción interna, convocatoria de 2011.

Con fecha 7 de enero de 2011, el ministro de Fomento aprobó definitivamente el proyecto de construcción relativo a las obras de remodelación de la carretera N-232, a su paso por la provincia de Burgos, puntos kilométricos 215 a 265.

De conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, la aprobación de este proyecto implicó la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación, a efectos expropiatorios, de diversos inmuebles, entre los que se incluía una finca de gran extensión conocida como «La Manzanera».

Esta finca pertenecía a los hermanos don Juan y doña Julia Barranco. En el momento de incoación del expediente expropiatorio, la finca se encontraba gravada con una servidumbre de paso a favor de una finca colindante que pertenecía a don Javier Pérez. Además, un agricultor, don Jesús Gómez –amigo de la familia Barranco–, llevaba dos años cuidando y recogiendo los frutos de los manzanos sin pagar por ello ninguna cantidad en concepto de arrendamiento, pero contando con el consentimiento tácito de los propietarios.

El acta de ocupación definitiva de la finca se levantó el 12 de mayo de 2011.

En la fase de fijación del justiprecio no fue posible alcanzar el mutuo acuerdo y tampoco se aceptaron las respectivas hojas de aprecio, por lo que el expediente pasó al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos.

Una vez efectuado el replanteo del proyecto de construcción, se inició la licitación del correspondiente contrato de obras, de la que nos interesa destacar lo siguiente:

- El valor estimado del contrato era de 110 millones de euros.
- El procedimiento de adjudicación empleado fue el abierto, con varios criterios de adjudicación.
- La Mesa de Contratación excluyó a la empresa «CONSTRUCCIONES BRUGALSA», por carecer de clasificación.

- El contrato se adjudicó a «CONSTRUCCIONES RUBIO» el día 3 de septiembre de 2011. El importe de adjudicación ascendió a 100 millones de euros, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) excluido.
- El día 11 de octubre de 2011, el Juzgado de lo Mercantil número 1 de Madrid dictó Auto declarando a la contratista en concurso de acreedores, por lo que el secretario de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento decidió iniciar el procedimiento para resolver el contrato, al amparo de lo dispuesto en el artículo 223 b) y 224.5 del Real Decreto Legislativo 3/2011, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), dando audiencia al contratista.
- El día 14 de octubre del 2011, la «Asociación para la lucha contra la corrupción administrativa», que no había intervenido en el procedimiento de licitación, solicitó que se le diese vista al expediente de contratación.

Por otro lado, como consecuencia de una visita a las obras por parte del secretario de Infraestructuras, llevada a cabo en septiembre 2011, su coche oficial aparcó en una finca propiedad de la familia López-Pardo –contigua a «La Manzanera»– causando importantes destrozos en el sistema de regadío, cuantificables en 58.000 euros.

#### CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Qué naturaleza y carácter tienen los inmuebles adquiridos como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria en el caso que nos ocupa, y cuál es el régimen jurídico aplicable a los mismos?
2. En relación con la finca «La Manzanera», ¿quién o quiénes pueden ostentar la condición de expropiado?
3. ¿Qué recurso o recursos pueden interponer el expropiado o expropiados, contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación? ¿Cuál o cuáles serían, en su caso, los órganos competentes para resolverlos?
4. En relación con los expropiados, ¿qué derecho les asistiría si en el año 2017 no se hubiere iniciado la ejecución de la obra que motivó la expropiación? Indique los requisitos que habrían de cumplir los expropiados para hacer valer ese derecho.
5. ¿Puede la Mesa de Contratación excluir a un licitador? ¿Qué recurso o recursos administrativos ordinarios podría interponer, en su caso, «CONSTRUCCIONES BRUGALSA» contra el acuerdo de exclusión?
6. Antes de proceder a la adjudicación del contrato a «CONSTRUCCIONES RUBIO», ¿debe esta empresa prestar alguna garantía? En su caso, indique su importe y forma que puede adoptar.
7. Al resultar necesario poner en conocimiento de «CONSTRUCCIONES RUBIO» la iniciación del procedimiento de resolución del contrato es preciso conceder a esta empresa el trámite de audiencia. Explique, de forma detallada el modo en que debe llevarse a cabo la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento.

8. En el procedimiento para resolver el contrato administrativo, ¿qué consecuencias tiene el vencimiento del plazo máximo de tramitación (tres meses) sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa a la empresa adjudicataria?
9. ¿Tiene la «Asociación contra la corrupción administrativa» derecho a acceder al expediente administrativo de contratación?
10. ¿Puede la familia López-Pardo reclamar por los daños sufridos en el sistema de regadío de su finca? En su caso, ¿qué procedimiento ha de utilizar (principales trámites), en qué plazo y quién sería competente para resolver su reclamación?
11. ¿Puede la familia López-Pardo reclamar de forma directa contra el funcionario conductor del coche oficial por los daños sufridos en el sistema de regadío de su finca?
12. ¿Qué documentos componen el expediente de contratación?

## **SOLUCIÓN**

1. a) Antes de contestar a la pregunta que se formula, es preciso señalar que los bienes que las Administraciones Públicas (AA. PP.) pueden expropiar, son tanto bienes de los particulares como bienes de las AA. PP.; en este último caso, solo sus bienes patrimoniales.

En el supuesto de hecho planteado, el bien objeto de expropiación, la finca «La Manzana», es un bien de un particular que, al ser adquirido mediante expropiación y ser destinado a la remodelación de la carretera nacional N-232, determina que su destinatario sea la Administración General del Estado (AGE), a través del Ministerio de Fomento. Por lo tanto, el beneficiario de la expropiación es la AGE.

Ahora bien, la pregunta sería la siguiente: si las AA. PP. pueden ser propietarias tanto de bienes de dominio público como de bienes patrimoniales, ¿en concepto de qué ha sido adquirida la finca «La Manzana»? Pues bien, el artículo 15 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) establece, en primer lugar, que entre los modos de adquirir que las AA. PP. tienen, se encuentra «a título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación». Y en segundo lugar, el artículo 16 establece que «salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la AGE y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público».

De lo anterior podemos deducir, pues, que la finca que la AGE ha adquirido lo ha sido con carácter de patrimonial, sin embargo el artículo 66.2 de la LPAP establece que sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior y de lo dispuesto en el artículo 73 de esta ley surtirán los mismos efectos de la afectación expresa los hechos y actos siguientes:

«La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de esta ley, los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social.»

La conclusión, pues, sería la siguiente: cuando la Administración adquiere un bien por expropiación forzosa, lo hace con el carácter de patrimonial, pero debido a la vinculación del bien a una finalidad pública (como es por ejemplo la realización de una obra pública) este se convierte en demanial sin necesidad de dictar un acto administrativo expreso de afectación (es lo que se denomina afectaciones implícitas).

b) Sentado pues que nos encontramos ante un bien de dominio público, debemos analizar cuál es el régimen jurídico de este tipo de bienes y debemos comenzar diciendo que ya el artículo 132 de la Constitución Española, se refiere a ellos estableciendo que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

Se pueden definir como aquellos que «siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales».

Este tipo de bienes tienen ciertas especialidades que les deparan una protección exorbitante y mucho más intensa respecto a la que ofrece el derecho para los bienes patrimoniales y que se encuentra en la necesidad de obtener una absoluta salvaguarda de los fines de utilidad pública encomendados.

La LPAP, en el marco de su obligación de las AA. PP. de velar, proteger y defender su patrimonio, en sus artículos 30 y siguientes incluye los siguientes mecanismos, algunos de los cuales también son de aplicación a los bienes patrimoniales:

- **Inalienabilidad**, lo cual supone que no podrán ser objeto de ningún negocio jurídico de venta o disposición y de hacerse este sería nulo de pleno derecho. No obstante, la inalienabilidad no es incompatible con el uso o aprovechamiento del bien por los particulares, mediante concesión administrativa o autorización, que no otorgarán la titularidad del bien sino solo su mero uso.
- **Imprescriptibilidad**, en el sentido de que no podrán ser adquiridos por su uso continuado durante un tiempo prolongado, ya que no rige para ellos la prescripción adquisitiva o usucapión.
- **Inembargabilidad**, lo que se traduce en que «ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la AGE o sus organismos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley General Presupuestaria (LGP), Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)».

- **Límites en materia de transacción y arbitraje**, ya que «no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno».
- **Régimen de inscripción registral**, que supone que según el artículo 36.1 de la LPAP: «Las AA. PP. deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las AA. PP. en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria».
- **Obligación de estar inventariados**, el artículo 32 establece que «Las AA. PP. están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados. El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado incluirá la totalidad de los bienes y derechos que integran el Patrimonio del Estado, con excepción de aquellos que hayan sido adquiridos por los organismos públicos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares o para cumplir con los requisitos sobre provisiones técnicas obligatorias, y de aquellos otros bienes y derechos cuyo inventario e identificación corresponda a los departamentos ministeriales u organismos públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.3 de esta ley».
- **Potestad de deslinde**, tanto para bienes patrimoniales como de dominio público, que es definida en el artículo 50.1 como la facultad que tienen las AA. PP. de deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación.
- **Potestad de recuperación posesoria**, que se manifiesta en la potestad de recuperar de oficio, en vía administrativa, sin acudir a los tribunales, la posesión perdida o usurpada indebidamente sobre los bienes y derechos de su propiedad, acompañada mediante el eventual desahucio. En el caso de los bienes de dominio público la recuperación podrá ejercerse en cualquier momento, lo que a su vez se encuentra en sintonía con la imposibilidad de que el bien sea adquirido por usucapión.
- **Potestad de desahucio**, que se traduce en la posibilidad de recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros.

Por último, cabe mencionar que los bienes de dominio público pueden ser objeto de *utilización* por los particulares en los términos establecidos en el artículo 84 de la LPAP que establece que nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos. Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de

dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercitarán las facultades y prerrogativas previstas en el artículo 41 de esta ley. Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquellas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de estas, por las disposiciones de esta ley.

2. Según el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF): «Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que solo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente».

De lo cual se deduce que los hermanos don Juan y doña Julia han de ser llamados al expediente expropiatorio porque son los propietarios de la finca y así consta en el registro de la propiedad o en su defecto en registros fiscales. Si no estuvieran inscritos, habrá de determinarse su notoriedad.

Sin embargo, el artículo 4 de la LEF amplía el carácter de los interesados, ya que establece que:

«Siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos. En este último caso se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle.

Si de los registros que menciona el artículo 3 resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación.»

Así pues, don Javier Pérez, titular de la servidumbre de paso establecida en favor de su finca, también habrá de ser llamado al expediente expropiatorio si su derecho aparece inscrito en el registro de la propiedad, ya que de no ser así, deberá personarse en el expediente expropiatorio y acreditar debidamente su condición para ser considerado expropiado.

Por último, también ha de ser considerado como interesado en el expediente expropiatorio a don Jesús Gómez, ya que es lo que se denomina un precarista. Ante la superficialidad del tratamiento dado a esta figura, la doctrina y la jurisprudencia son quienes han asumido la función de acotar paulatinamente los requisitos inherentes a la misma, los cuales pueden resumirse en los siguientes: «El precario es una situación de hecho o utilización gratuita de un bien ajeno cuya posesión jurídica no corresponde al usuario aunque se halle en la tenencia del mismo y, por tanto, se basa en la falta de título que justifique el goce de la posesión ya porque nunca se ha tenido o porque ello derive de la desaparición de una situación jurídica anterior».

La jurisprudencia ha tenido ocasión de manifestarse sobre la cuestión y ha establecido que el hecho de que el precarista pague o no por el disfrute de la finca es una cuestión de derecho privado que para nada puede justificar a la Administración que no lo considere interesado y por lo tanto no

lo llame al expediente expropiatorio. Es evidente que si los propietarios son expropiados, el precarista dejará de disfrutar de su derecho a recoger los frutos de los manzanos de modo que ostenta también un interés sobre el objeto de la expropiación. Por lo tanto y dado que su existencia no consta en ningún registro administrativo, deberá personarse en el expediente y acreditar su derecho.

3. Si bien nos encontramos en un procedimiento expropiatorio de urgencia, en el que se producen diferencias notables con las fases del procedimiento general, la determinación del justiprecio, aunque se produce tras la ocupación del bien, sin embargo se realiza de la misma manera que en el procedimiento general.

En el supuesto se establece que la determinación del justiprecio la ha fijado el Jurado Provincial de Burgos, por lo tanto y según el artículo 35 de la LEF, agota la vía administrativa y los recursos que pueden interponer los expropiados, todos ellos particulares, son los siguientes:

- a) Recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes a partir del día siguiente a la notificación del acto que sería resuelto por el propio jurado.
- b) También pueden los expropiados, bien una vez que el recurso de reposición haya sido desestimado o bien directamente, interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la notificación si el acto es expreso, o de seis meses si es presunto (no debe olvidarse la STS 171/2008 en la que se establece que no existe plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo contra una resolución desestimatoria por silencio administrativo y que el mero transcurso del plazo de seis meses es una simple opción para el interesado pero no una obligación), ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por aplicación de los artículos 10.1 m) y 8.3 de la LJCA.

4. Podrá ejercitar el derecho de reversión previsto en el artículo 54 de la LEF.

En cuanto al plazo para ejercitar este derecho, sería de tres meses en el supuesto de que la Administración le notificara su propósito de ejecutar la obra (art. 54.3 de la LEF).

Si no le notificare nada, el plazo es de cinco años desde la toma de posesión sin iniciarse la ejecución de las obras, conforme al artículo 54.2.3 b) de la LEF.

En el presente caso, el acta de ocupación definitiva fue del día 12 de mayo de 2011, luego en 2017 habría pasado el plazo necesario para ejercitar el derecho de reversión.

Según el artículo 55.1 de la LEF, el expropiado deberá restituir la indemnización percibida, actualizada a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y del ejercicio del derecho de reversión.

Para el ejercicio antes citado, el artículo 64.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957 exige que transcurridos cinco años desde que los bienes quedaron a disposición de la Administración sin



iniciarse la ejecución de las obras, el expropiado manifestará su propósito de ejercer el derecho de reversión, pudiendo ejecutarlo si transcurren otros dos años desde la fecha del aviso sin iniciarse las obras.

5. Si se puede excluir; es una de las facultades de la Mesa, en este caso con ocasión de efectuar la calificación documental [en este caso se exige clasificación –art. 65–, a tenor de los arts. 22.1 b) del RD 817/2009, de 8 de mayo, y 40.2 b) del TRLCSP].

Al tratarse de un contrato SARA (valor estimado igual o superior a 5.000.000 de €), es susceptible, potestativamente, de recurso especial previo al contencioso-administrativo –lo cual excluye la posibilidad de interponer recursos ordinarios–, ya que según el artículo 40.2 b) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el TRLCSP:

«Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos:

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores.»

6. De conformidad con el artículo 95.1 del TRLCSP, los que presenten las ofertas económicamente más ventajosas en las licitaciones de los contratos que celebren las AA. PP. («CONSTRUCCIONES RUBIO») deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía (definitiva) de un 5 por 100 del importe de adjudicación, excluido el IVA, es decir, el 5 por 100 de 100.000.000 de euros (ya está sin IVA).

La exención de esta garantía no será posible en el caso de contratos de obras y de concesión de obras públicas.

Garantías admitidas, según el artículo 96:

«1. Las garantías exigidas en los contratos celebrados con las AA. PP. podrán prestarse en alguna de las siguientes formas:

- a) En efectivo o en valores de Deuda Pública, con sujeción, en cada caso, a las condiciones establecidas en las normas de desarrollo de esta ley. El efectivo y los certificados de inmovilización de los valores anotados se depositarán en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales encuadradas en las Delegaciones de Economía y Hacienda, o en las Cajas o establecimientos públicos equivalentes de las comunidades autónomas o entidades locales contratantes ante las que deban surtir efectos, en la forma y con las condiciones que las normas de desarrollo de la ley establezcan.
- b) Mediante aval, prestado en la forma y condiciones que establezcan las normas de desarrollo de la ley, por alguno de los bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito, estableci-

mientos financieros de crédito y sociedades de garantía recíproca autorizados para operar en España, que deberá depositarse en los establecimientos señalados en la letra a) anterior.

- c) Mediante contrato de seguro de caución, celebrado en la forma y condiciones que las normas de desarrollo de la ley establezcan, con una entidad aseguradora autorizada para operar en el ramo. El certificado del seguro deberá entregarse en los establecimientos señalados en la letra a) anterior.

(...)

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

Por último, según el artículo 151.2: «El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.

(...)

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en ese caso a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.»

7. La notificación del acuerdo de iniciación a «CONSTRUCCIONES RUBIO» por la que se le comunica la iniciación de un procedimiento para la resolución del contrato deberá efectuarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), de manera que deberá ser cursada dentro del plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

Si dicha notificación contuviera el texto íntegro del acto pero omitiera alguno de los demás requisitos señalados anteriormente, surtiría efecto a partir de la fecha en que «CONSTRUCCIONES RUBIO» realizara actuaciones que supusieran el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interpusiese cualquier recurso que proceda.

No obstante lo anterior y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que con-

tenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

La notificación se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por «CONSTRUCCIONES RUBIO», así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado debiendo incorporarse al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

Si «CONSTRUCCIONES RUBIO» rechazara la notificación, se haría constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación; se tendría por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.

También sería posible la notificación electrónica, si hubiese sido escogida de acuerdo con la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

8. La resolución de los contratos se regula principalmente en los artículos 223, 224 y 225 del TRLCSP [y del art. 109 al 113 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre].

Se podría mencionar algo sobre la causa concreta que ha concurrido (art. 224.5) y sobre la diferencia que hace el TRLCSP respecto a si se ha alcanzado o no la apertura de la fase de liquidación). Recordar también que según el artículo 317.4 del TRLCSP la resolución requeriría de autorización del Consejo de Ministros, ya que debió autorizar su celebración por ser de valor estimado igual o superior a 12.000.000 de euros.

En ninguno de estos artículos se refiere al sentido del silencio en este tipo de procedimientos.

Por otro lado, en la disposición final tercera del TRLCSP se establece que: «1. Los procedimientos regulados en esta ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias.

En todo caso, en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado para los que no se establezca específicamente otra cosa y que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades, el ejercicio de prerrogativas administrativas o a cualquier otra cuestión relativa de la ejecución, consumación o extinción de un contrato administrativo, una vez transcurrido el plazo previsto para su resolución sin haberse notificado esta, el interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver...».

Por tanto, al no iniciarse el procedimiento a solicitud de interesado, y como conclusión a la respuesta, tendríamos que aplicar la Ley 30/1992, y en concreto su artículo 44 que se refiere a procedimientos iniciados de oficio en cuyo apartado 2 dispone que: «En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la **caducidad** ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92».

9. La «Asociación para la lucha contra la corrupción administrativa» no tiene derecho a acceder al expediente de contratación administrativa al no ostentar la condición de interesado en el mismo, pudiendo solicitar el acceso a dicho expediente una vez haya finalizado este a la fecha de la solicitud. Así lo dispone el artículo 37 de la LRJPAC al señalar que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

10. La familia propietaria del regadío donde se ha causado el daño como consecuencia de que el conductor del vehículo del secretario de Estado, en misión oficial, puesto que acudió a visitar aquellas, estacionase indebidamente en una propiedad privada, podrá ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración en el plazo de un año desde que ocurriera el hecho (septiembre de 2011) o desde que se manifestara el efecto lesivo (art. 142.5 de la Ley 30/1992).

El fundamento de esta reclamación se basará en los artículos 106 de la Constitución Española y 139 de la Ley 30/1992, pues la causa del daño fue el funcionamiento, en este caso anormal, de los servicios públicos.

Por una parte, concurren todos los requisitos exigibles, según el artículo 139.2, para la exigencia de este tipo de responsabilidad. Existió un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Por otra parte, ese daño se debió a la acción en la Administración (en este caso, vehículo oficial donde viajaba el secretario de Estado en misión oficial).

El órgano competente para resolver este procedimiento será el ministro de Fomento, salvo que una ley, expresamente, lo atribuyera al Consejo de Ministros (art. 142.2).

Con respecto a procedimientos para la exigencia de la responsabilidad patrimonial, con independencia de las normas procedimentales a que se refieren los artículos 142 y 143 de la Ley 30/1992, estaríamos a lo dispuesto en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las AA. PP. Del mismo podemos destacar como principales momentos los siguientes:

- Se iniciará de oficio o por reclamación de los interesados.
- Si es de oficio, será por acuerdo del órgano competente adoptado bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia. El acuerdo de iniciación se notificará a los particulares presuntamente lesionados concediéndoles un plazo de siete días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información que estimen conveniente a su derecho y propongan pruebas que sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.
- Si se inicia por reclamación de los interesados, se dirigirá al órgano competente y deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 30/1992. Especificándose cuantas circunstancias se enumeran en el artículo 6 del Reglamento.

- Se realizarán los actos de instrucción que se estimen pertinentes.
- En cualquier momento anterior al trámite de audiencia podrá tener lugar la terminación convencional mediante acuerdo indemnizatorio.
- En el plazo de 30 días se practicarán las pruebas declaradas pertinentes.
- El instructor solicitará los informes que estime necesario para resolver. En todo caso solicitará el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. Los informes se emitirán en el plazo de 10 días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que pueda exceder de un mes en este caso.
- A continuación, tendrá lugar el trámite de audiencia del interesado.
- Como los daños, en este caso, exceden de 50.000 euros, será preciso el informe del Consejo de Estado; siendo dicho informe preceptivo pero no vinculante.
- Finalmente, se redactará propuesta de resolución por el instructor y se dictará resolución por parte del ministro de Fomento u órgano en quien delegue. La resolución se pronunciará necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo.
- Transcurridos seis meses desde que se inicie el procedimiento o el plazo que resulte de añadirle un periodo extraordinario de prueba sin que haya recaído notificación de la resolución expresa o, en su caso, se haya formulado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.
- Esta resolución se notificará a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y solo cabe contra ella recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que la dictó o directamente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al provenir el acto de un ministro y exceder de la cantidad de 30.050 euros.

Debemos señalar igualmente que, a tenor del artículo 14 del reglamento, podría ponerse en marcha el procedimiento abreviado cuando el órgano instructor entienda que son inequívocas las relaciones de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización. Para ello acordará de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de este procedimiento. Solo podrá hacerse antes del trámite de audiencia. Su duración máxima será de 30 días.

Finalmente, debemos señalar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992, si la Administración hubiere indemnizado a los perjudicados, deberá exigir de oficio al personal a su servicio –en este caso, al funcionario conductor del vehículo oficial y, al propio secretario de Estado si tuvo que ver con el hecho de que aquel aparcara en la propiedad privada– la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca. Igualmente, podrá repetir lo pagado a los perjudicados contra ese personal si hubiere concurrido dolo, culpa o negligencia grave (art. 145.3).

**11.** Con relación a si los perjudicados podrían haber reclamado contra el funcionario conductor del vehículo, la respuesta ha de ser negativa.

En este sentido, el artículo 145.1 señala que «para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el capítulo I de este título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio».

En igual sentido se manifiesta el artículo 19 del Reglamento del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Por tanto, se trata de un mandato imperativo que ha supuesto la superación de una problemática que se mantuvo durante mucho tiempo cual era la de la doble opción en el caso de daños o lesiones causados por la Administración, en concreto, acudir a la vía ordinaria o bien a la contencioso-administrativa.

En este sentido, conviene recordar cómo la propia Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, atribuye a la misma las cuestiones derivadas de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Se trata de una responsabilidad objetiva en la que incurre la Administración, aunque el daño o la lesión lo cause el personal a su servicio.

**12.** De conformidad con el artículo 109 del TRLCSP: «En los términos previstos en esta ley, la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato. La aprobación del proyecto corresponderá al órgano de contratación salvo que tal competencia esté específicamente atribuida a otro órgano por una norma jurídica».

Según el artículo 138 del RGLCAP aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre:

«Expediente de contratación en los contratos de obras.

Por el órgano de contratación, realizado el replanteo previo, se tramitará el expediente de contratación, debiendo incorporarse al mismo antes de su aprobación, como mínimo, los siguientes documentos:

1. Resolución aprobatoria del proyecto e informe de la oficina o unidad de supervisión (es necesario si consideramos que se trata de obras de reforma –o gran reparación o que afecta a la seguridad, estabilidad o estanqueidad– por ser de importe igual o superior a 350.000 €).
2. Acta de replanteo: en la tramitación de los expedientes de contratación referentes a obras de infraestructuras hidráulicas, de transporte y de carreteras, se dispensará del requisito previo de disponibilidad de los terrenos, si bien la ocupación efectiva de aquellos deberá ir precedida de la formalización del acta de ocupación, en este caso, a partir del 12 de mayo.

3. Pliego de cláusulas administrativas particulares informado por el servicio jurídico respectivo. El de prescripciones técnicas va incorporado al proyecto dado el contenido del mismo por el importe de la obra.
4. Certificado de existencia de crédito presupuestario, o documento que legalmente le sustituya, expedido por la oficina de contabilidad competente (si fuera plurianual, también certificado de cumplimiento, en su caso, de los límites del art. 47 de la LGP).
5. Fiscalización previa.»

Según el artículo 109 del TRLCSP, el expediente se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22. También dice que en el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

En el expediente, y antes de la fiscalización previa y de aprobar el gasto, será necesario la autorización del Consejo de Ministros por ser el contrato de un valor estimado igual o superior a 12.000.000 de euros.

Y según el artículo 110 del TRLCSP, completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto...

#### SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, arts. 106 y 132.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 3, 4, 35, 54 y 55.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 37, 44, 58, 139, 142, 143 y 145.
- Ley 29/1998 (LJCA), art. 106.
- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 24, 30 y ss., 66, 73 y 84.
- RDLeg. 3/2011 (TRLCSP), arts. 40, 65, 95, 96, 109, 110, 151, 223, 224, 225, 317 y disp. final tercera.
- Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957, art. 64.
- RD 429/1993 (Rgto. Responsabilidad Patrimonial), arts. 8 y ss.