

# RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

**JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA**  
*Magistrado*

**Palabras clave:** expropiación forzosa, compra administrativa de bienes, procedimiento administrativo, recursos administrativos.

## **ENUNCIADO**

La Comunidad de Madrid tiene intención de adquirir unos terrenos, colindantes entre sí, pertenecientes a dos distintos propietarios para promocionar el turismo mediante la construcción de un *camping*.

El propietario de una finca similar al conjunto de aquellas dos y situada en otra zona, presenta un escrito de recurso a la Administración, una vez realizadas las adquisiciones, oponiéndose a las mismas por considerar que habría debido convocarse un concurso o una subasta que hubieran permitido la presentación de otras ofertas, garantizándose, de esta manera, los principios de igualdad y concurrencia recogidos en la normativa sobre contratación administrativa.

Con respecto a las operaciones realizadas destacamos lo siguiente:

1. Con uno de los propietarios decide cambiar bienes inmuebles, pero al existir desigual valoración entre los bienes, le paga parte en efectivo y parte mediante la transferencia de una parcela.
2. Con respecto al otro de los propietarios le cambia su finca, por otra, propiedad de la comunidad, donde tiene su sede una oficina de información administrativa al ciudadano. Ambos inmuebles están valorados en 100.000 euros.

Es de resaltar que el segundo de los propietarios era primo hermano del integrante del órgano administrativo que realizó la operación del cambio de bienes.

La Administración ha incumplido su obligación de pagar al primero de los propietarios, por lo que éste ha interpuesto recurso contencioso-administrativo para lograr que le abone la Administración lo adeudado.

Por otra parte, en la sede de una consejería existe una explanada, formando parte de aquel inmueble y así consta en el inventario de bienes de la comunidad, debidamente cerrada por unas rejas, aunque sus puertas permanecen abiertas continuamente. En la citada explanada, desde hacía 12 años, un colectivo de artesanos, sin haber solicitado nada a la Comunidad de Madrid, los domingos por la mañana, instalan un mercadillo donde se exponían, para su venta, diversos productos. El citado mercadillo había venido funcionando con regularidad sin ningún problema, siendo consciente la comunidad de ello como lo demuestran diversas visitas efectuadas por distintas autoridades y la inclusión de referencias al mismo en la propaganda institucional de la comunidad, tales como información a los vecinos y visitantes de la villa y la promoción de la actividad artesana. Por otra parte, el colectivo había venido satisfaciendo todos los años la tasa correspondiente.

En los primeros días del mes de febrero de 2010, al tener conocimiento de dichos hechos, el nuevo titular de la consejería, que había tomado posesión de su cargo recientemente, ordena verbalmente el desalojo de tal colectivo un domingo por la mañana. Careciendo la Comunidad de Madrid de policía propia ignora qué puede hacer para el lanzamiento por la fuerza de los artesanos.

Finalmente, acaban acudiendo miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que proceden, sin ningún trámite previo, al lanzamiento de los artesanos, ocasionando durante la acción lesiones a varios de ellos y daños de diversa consideración en sus productos. Por ello y por la privación del uso de la explanada, el colectivo presenta en su momento acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración autonómica.

Al ser insuficientes los dos terrenos adquiridos para la construcción del camping, la Administración decide expropiar varias fincas entre las que se encuentra una, de naturaleza rústica, perteneciente a dos personas.

Por Resolución de fecha 20 de enero de 2010 del consejero competente por razón de la materia, se declara la urgente ocupación de la mencionada finca que es notificada a los titulares, haciéndose constar en la notificación que, de acuerdo con la previsión normativa sobre la materia, no cabe recurso alguno contra dicha resolución.

Seguidos los trámites del procedimiento expropiatorio de urgencia y, en especial, el acta previa de ocupación, en la cual se describió la finca y se hicieron constar todo los perjuicios que la rápida ocupación de la misma producía, y una vez efectuado el depósito previo y consignada la indemnización por los perjuicios producidos, la Administración procedió a ocupar la finca el día 15 de octubre de 2010.

Por cierto, los propietarios que residían en Valencia, presentaron escrito ante la Delegación de Gobierno de aquella ciudad, solicitando que, en lo que respecta a ellos, el procedimiento se tramitara en valenciano, como había ocurrido en otras ocasiones en procedimientos instruidos por aquella delegación.

Iniciada la fase de fijación del justiprecio, que termina sin acuerdo amistoso, se remite el expediente al Jurado Territorial de Expropiación que por acuerdo del 16 de septiembre de 2011 valoró la finca de 5.000 metros cuadrados en la cantidad de 30.000 euros.

Los propietarios, considerando esta valoración contraria a sus intereses, deciden interponer ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid el oportuno recurso, alegando en su demanda los siguientes argumentos:

1. Que el jurado no tuvo en cuenta el criterio de valoración seguido en la misma actuación expropiatoria respecto de una finca colindante con la de ellos, con cuyo propietario llevó un acuerdo amistoso, pagándole 0,60 euros más por metro cuadrado que la valoración efectuada por el jurado, sin que quede acreditado qué circunstancias o factores determinaron dicho precio.
2. Que el premio de afección que procede pagarse, debe ser calculado, no sólo sobre el valor de la cosa objeto de expropiación –como se había hecho–, sino también sobre las indemnizaciones de los perjuicios causados.
3. Que no se les había abonado nada en concepto de intereses.

En relación con los artesanos es de resaltar que uno de ellos había causado, presuntamente, daños peritados en la cantidad de 3.000 euros en el lugar de la explanada que había ocupado, al haber arrojado líquido de distinta naturaleza y afectar negativamente, tanto a diverso arbolado como a plantas allí existentes.

Por ello, el día 10 de marzo de 2010 la Administración autonómica presentó denuncia penal que originó la incoación de unas diligencias previas que se archivaron, sin declaración de responsabilidad, el 12 de junio de 2012.

Ante ese archivo sin condena, la comunidad inicia procedimiento sancionador el 13 de mayo.

El artesano, en desacuerdo con el mismo, presenta el oportuno recurso que es resuelto por el instructor del procedimiento, no admitiéndose.

En el acuerdo de iniciación se adopta como medida cautelar la prohibición de que exhiba y venda sus productos en mercadillos callejeros hasta la finalización del procedimiento.

Como medio de prueba, el artesano solicita que se emita informe por el órgano administrativo competente para acreditar la compatibilidad de los daños del que se le acusa –en árboles y plantaciones– con una enfermedad vegetal capaz de originar los mismos daños. El instructor admite la prueba y el día 4 de junio solicita el informe. El día 5 de julio se recibe el mismo.

Como llegara el día 16 de noviembre del mismo año del inicio y el artesano no recibiera notificación alguna del procedimiento, presenta escrito para que se adjunte al procedimiento administrativo, solicitando la caducidad del procedimiento.

Finalmente, se dictó resolución acordando el archivo de aquél por caducidad. En la misma resolución se ordena al artesano que realice las actuaciones pertinentes para reponer la situación existente en árboles y plantas con anterioridad. Aquél recurre la misma argumentando la prescripción.

#### CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Valorar jurídicamente el recurso interpuesto por el propietario de una finca similar a las adquiridas por la Administración.
2. Analizar las adquisiciones de las fincas.
3. ¿Tiene alguna consecuencia jurídica que realice las operaciones inmobiliarias, por parte de la Administración, el primo hermano de un propietario?
4. ¿Actúa correctamente el propietario que, ante el impago por parte de la Administración, interpone recurso contencioso-administrativo?
5. ¿Fue ajustada a derecho la actuación administrativa en relación al mercadillo instalado por los artesanos?
6. ¿Qué se le contestará a la Administración en cuanto a su interrogante de qué hacer si los artesanos se niegan a abandonar la explanada?
7. ¿Tiene fundamento jurídico la reclamación de responsabilidad patrimonial que ejercitan contra la Comunidad de Madrid los artesanos por verse privados del disfrute de la explanada y por la actuación administrativa llevada a cabo?
8. ¿Es ajustada a derecho la declaración de urgente ocupación de la finca realizada por el consejero?
9. ¿Es ajustado a derecho que en la notificación de aquella declaración se le indique que no cabe recurso alguno, a la vista de la normativa sobre la materia?
10. ¿Cómo ha de resolverse la solicitud de los titulares de la finca expropiada de que el procedimiento expropiatorio se tramite para ellos en valenciano?

11. ¿Es ajustada a derecho la interposición del recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo?
12. Comente los argumentos utilizados por los recurrentes en dicho recurso.
13. ¿Resulta ajustado a derecho la iniciación del procedimiento sancionador incoado al artesano que produjo daños en árboles y plantaciones sitios en la explanada ocupada?
14. Comente el recurso interpuesto por aquél contra el acuerdo de iniciación.
15. ¿Resulta ajustado a derecho la medida cautelar impuesta a dicho artesano?
16. ¿Se produjo la caducidad del procedimiento como defiende el artesano?
17. Comente el recurso del artesano contra la resolución que ordena el archivo de las actuaciones por caducidad, pero que le ordena realizar las actuaciones pertinentes para reponer la situación material al momento anterior a la presunta infracción administrativa.

## **SOLUCIÓN**

1. En cuanto al recurso interpuesto por el propietario de una finca similar a las que ha adquirido la Administración, pero situada en otro lugar, debemos señalar que se tratará del recurso potestativo de reposición puesto que el órgano competente para realizar esas adquisiciones de inmuebles, a título oneroso, corresponde al Consejero de Economía y Hacienda, cuyos actos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, agotan o ponen fin a la vía administrativa.

No cabe duda de que tenía legitimación para interponer recurso puesto que, efectivamente, como regla general, la normativa sobre contratación administrativa establece como principios fundamentales de la misma el de publicidad, concurrencia y no discriminación, por lo que estaba en su derecho de exigir el cumplimiento de estos principios manifestados en acudir a un procedimiento selectivo que permitiera concurrir a otros posibles interesados a fin de cumplimentar el objeto que pretende la Administración, que no es otro que el de la adquisición de dos inmuebles.

Ahora bien, en cuanto al fondo, no parece tener razón porque, en absoluto, la ley, en este caso, la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (LPCM), no obliga siempre a seguir el procedimiento del concurso (que es la regla general, a tenor de lo dispuesto en el artículo 41.1, respecto a las adquisiciones a título oneroso), sino que en el artículo 42.2 señala supuestos en los que es posible la adquisición directa, sin promover concurrencia alguna al respecto. Entre estos supuestos, se encuentra el de que la cuantía no exceda de 300.000 euros (aplicable a la segunda de las adquisiciones a que se refiere el caso) y, también, supuestos de reconocida urgencia o escasez en la oferta, entre otros, que pudieron justificar la señalada adquisición directa.

Por otro lado, no podemos olvidar que la situación del inmueble perteneciente al propietario recurrente, no es idéntica a la de los inmuebles que adquiere la Administración, porque el mismo relato de hechos constata que la finca era similar, pero situada en una zona distinta. Por tanto, no nos encontramos ante situaciones iguales, que requieren tratamientos iguales, por lo que la actuación administrativa en principio y salvo que se demuestre desviación de poder o algún otro tipo de infracción jurídica, parece ajustada a derecho.

**2.** Respecto a las adquisiciones de las fincas, debemos señalar, en primer lugar, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LPCM, el órgano competente, cuando se hace a título oneroso, es el Consejero de Economía y Hacienda.

En segundo lugar, en cuanto a la primera adquisición, se trata de una permuta en la que los bienes tienen distinta valoración, siendo superior, en este caso, el inmueble del particular. El artículo 54.1 de la LPCM permite la permuta, previa tasación pericial y justificación su conveniencia, admitiendo que si hubiera diferenciación de valor, se procederá a su compensación en metálico. Por tanto, ningún problema plantea esta operación inmobiliaria.

En tercer lugar, respecto a la segunda de las adquisiciones, se trata de otra permuta, en la que no hay distinta valoración de los bienes, por lo que, tampoco plantea problema alguno.

**3.** El hecho de que las adquisiciones, por parte de la Administración, se realicen por un primo hermano de uno de los propietarios, en principio, concurriría causa de abstención y recusación contemplada en el artículo 28.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consistente en parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado, por lo que debía haberse abstenido de intervenir. Ahora bien, como señala el propio artículo 28, el hecho de no haberse abstenido no implica necesariamente la invalidez del acto dictado, sino que se tendrá que acreditar la influencia de la relación de parentesco en la decisión administrativa adoptada. Si no es así, pese a concurrir la referida causa, el acto será válido, sin perjuicio de otros tipos de responsabilidades que pudieran deducirse.

**4.** Con relación a si actúa correctamente el propietario que interpone recurso contencioso-administrativo ante el impago por parte de la Administración creemos que no. El contrato celebrado, de naturaleza patrimonial, tiene el carácter de contrato privado de la Administración que, en cuanto a su régimen jurídico, se regula, en lo que se refiere a preparación y adjudicación por normas administrativas y, en lo que se refiere a efectos y extinción, por normas del Derecho privado. No cabe duda de que el incumplimiento contractual por parte de la Administración debe encuadrarse en lo relativo a los efectos. Pues bien, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la jurisdicción competente para conocer en los contratos privados de la Administración, corresponde a la jurisdicción ordinaria. Por tanto, es a esta jurisdicción a la que debía dirigirse el propietario del inmueble permutado, ante el impago de la Administración y no a la jurisdicción contencioso-administrativa.

5. En cuanto a la situación administrativa en todo lo concerniente al mercadillo del colectivo de artesanos que realizaba los domingos por la mañana desde hacía 12 años sin que la Administración se lo impidiese, pese a carecer de título habilitante para ello, tenemos que señalar que el artículo 32.1 de la LPCM exige que la utilización y el aprovechamiento de los bienes de dominio público —ésta es la naturaleza que tenía la explanada donde realizaban el mercadillo puesto que formaba parte de la sede de una consejería— por persona o entidades que impliquen la limitación o la exclusión de otras requerirá autorización de ocupación temporal, si no supone la realización de obras de carácter permanente o instalaciones fijas —éste es el caso, puesto que colocaban tenderetes que luego retiraban—. Se otorgarán por la consejería a la que estén adscritos o venga utilizando los bienes de que se trate, y podrán ser revocadas, por causa de interés público, sin que el interesado tenga derecho a indemnización alguna. El uso devengará la tasa correspondiente.

En conclusión, sin título habilitante nadie tiene derecho a ocupar un bien de dominio público. La circunstancia de que pagaran la tasa o el hecho de que la propia Administración autonómica hubiera consentido, tolerado y hasta promovido tal utilización, no subsana la falta de la autorización para la utilización del bien.

Ahora bien, no cabe duda de que la conducta administrativa, tolerando durante tanto tiempo el uso, en lugar de restablecer el ordenamiento jurídico vulnerado, exigía otra forma de actuación para poner fin a aquella situación. La Administración debe obrar, en todo caso, de acuerdo con los principios de buena fe y confianza legítima y, en este caso, no cabe duda de que los ha vulnerado. Pero no sólo eso, sino que ha vulnerado también preceptos jurídicos que debería haber respetado.

El artículo 93.1 de la Ley 30/1992, señala que las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limiten los derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que les sirva de fundamento. En el apartado segundo se indica que el órgano que ordena un acto de ejecución material estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa. Por su parte, el artículo 95 exige el previo apercibimiento antes de proceder a la ejecución forzosa de sus actos.

Nada de lo anterior respetó la actuación administrativa porque, ni dictó acto administrativo, previo el oportuno procedimiento al respecto, con el trámite de audiencia del interesado, y procedió al lanzamiento de los artesanos, sin acto administrativo que sirviera de fundamento y sin el preceptivo apercibimiento de ejecución forzosa. Por tanto, esta actuación administrativa puede ser calificada de vía de hecho.

6. En cuanto a qué podría haber hecho la Administración para el lanzamiento de los artesanos si éstos se resistían a abandonar voluntariamente la explanada, en primer lugar, la Administración debió obrar como ya hemos señalado en la pregunta anterior y en segundo lugar, puesto que la Comunidad de Madrid carece de policía propia, debería haber pedido el auxilio o la colaboración de las fuerzas policiales, como señalan con carácter general el artículo 4.º de la Ley 30/1992 y, en particular, el artículo 11.4 de la LPCM, en concreto, bien de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Esta-

do, para lo que deberá dirigirse al Delegado de Gobierno, o bien, al cuerpo de Policía Local, para lo que deberá dirigirse al alcalde.

**7.** Respecto a la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial que exigen los artesanos contra la Administración autonómica, debemos señalar que no parece que sea procedente.

En primer lugar, exigir esta responsabilidad porque se les priva del disfrute de la explanada, no es ajustado a derecho, porque no tienen un derecho subjetivo a tal disfrute y, en todo caso, el mismo exigiría la previa autorización administrativa.

En segundo lugar, no cabe duda de que los daños y perjuicios sufridos por la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si se excedieron en sus funciones, sí originan esta responsabilidad, pero dichas fuerzas dependen de la Administración General del Estado y no de la Comunidad de Madrid, salvo que existiera algún convenio de colaboración al respecto entre ambas Administraciones que señalara otra cosa.

**8.** La declaración de urgente ocupación de la finca a expropiar realizada por el consejero no es ajustada a derecho, porque, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52.1 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), de 16 de diciembre de 1954, el órgano competente era el Gobierno de la comunidad. Por tanto, nos encontramos ante un acto nulo de pleno derecho por incompetencia material contemplado en el artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992.

**9.** La indicación de que no había recurso alguno contra la declaración de urgente ocupación, a tenor de la normativa sobre la materia, es cierto que así lo señala el artículo 52.1 de la LEF. Pero debemos recordar que esta ley es anterior a la Constitución y que, en la actualidad, de acuerdo con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución Española y al principio de control jurisdiccional pleno de los actos y resoluciones administrativas, a que se refieren los artículos 103.1 y 106.1 de la Constitución Española, ese acto administrativo es recurrible.

**10.** La solicitud de que el procedimiento expropiatorio se tramite en valenciano, al residir los propietarios de la finca en la ciudad de Valencia, será desestimada. El artículo 36 de la Ley 30/1992 señala que la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de aquella Administración con sede en territorio de una comunidad autónoma podrán utilizar la lengua que sea cooficial en ella. Pero debe entenderse que esto será posible cuando el procedimiento se instruya en el territorio de la comunidad autónoma con lengua cooficial, pero no en este caso, donde el procedimiento se instruye por la Administración General del Estado en Madrid. Por tanto, el procedimiento se tramitará en castellano.

**11.** El recurso contencioso-administrativo contra la decisión del Jurado Territorial de Expropiación es procedente porque las resoluciones del mismo ponen fin a la vía administrativa. Ahora

bien, a tenor de lo dispuesto en los artículos 8.º y 10.1 j) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no era el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo el órgano competente en este caso, sino que lo era la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en virtud de la cláusula residual del último de los preceptos citados, puesto que ningún artículo se refiere, en concreto, al órgano competente para conocer de las resoluciones que dicten los jurados de expropiación.

**12.** Respecto a la primera de las cuestiones alegadas, hay que señalar que los acuerdos del jurado de expropiación gozan de presunción *iuris tantum* de acierto y de legalidad, atribuido a la capacidad técnica y jurídica de sus componentes y a la independencia que revisten su juicio, lo que prevalece siempre que no se demuestre que el jurado incurre en error de hecho, de derecho o en una indebida apreciación de la prueba practicada.

Pero en este caso, parece que se vulnera el principio de igualdad en la determinación del justiprecio porque si la Administración en un terreno de iguales características ha establecido un precio por metro cuadrado, no tiene sentido que a otro que se encuentra en la misma situación, se le establezca otro precio inferior, cuando además la valoración a tener en cuenta será la que tengan otras fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal. No parece justificable este tratamiento discriminatorio y desigual, ante situaciones idénticas. De cualquier forma, también es cierto que la valoración se produce en momentos y circunstancias procedimentales diferentes porque con aquel propietario al que valoró más su finca llegó a un acuerdo, y con el otro no, siendo, en resumidas cuentas, no la Administración expropiante la que fijó el justo precio de la segunda finca, sino el Jurado Territorial de Expropiación. Por todo ello, nos inclinamos a pensar en el ajuste a derecho de esta diferencia de valor, siempre que no fuera manifiestamente injusta o arbitraria.

En lo que se refiere al premio de afección, el artículo 47 del Reglamento de Expropiación Forzosa resuelve el problema al señalar que se calculará sobre el valor de la cosa expropiada y no sobre otros conceptos como pueden ser la indemnización de posibles perjuicios.

Finalmente, respecto a los intereses de demora, el artículo 56 de la LEF señala que cuando hubieran transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justiprecio de las cosas o derechos, se abonará al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal de aquél hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos una vez que el justiprecio haya sido efectuado.

En el caso de expropiaciones urgentes, el artículo 52.8 establece una especialidad y es que la fecha inicial para el cómputo correspondiente, será la siguiente a aquella en que se hubiere producido la ocupación de que se trate. No obstante lo anterior, la jurisprudencia, para no tratar peor a los afectados por una expropiación urgente que por una expropiación ordinaria, admite intereses de demora no ya desde el día siguiente al de la ocupación, sino, como en el supuesto del artículo 56, desde que transcurran seis meses tras la declaración de urgencia que inicia el expediente, y ello para hacer

frente a las demoras producidas entre la declaración de urgencia y la efectiva ocupación. En cualquier caso, el devengo de los intereses de producirse como mínimo desde la ocupación y no seis meses después.

En este caso, parece que los propietarios tenían derecho a los intereses del artículo 56 de la LEF, puesto que transcurrieron más de seis desde la declaración de urgencia (20 de enero de 2010) o desde la ocupación (15 de octubre de 2010) hasta la fijación del justiprecio (16 de septiembre de 2011). Igualmente podría tener derecho a los intereses del artículo 57 de la LEF si transcurren más de seis meses desde la determinación del justiprecio (16 de septiembre de 2011) hasta el momento del pago efectivo (fecha que ignoramos al no facilitarla el relato de hechos).

**13.** En cuanto a la iniciación del procedimiento sancionador por la Comunidad de Madrid a un artesano por presuntos daños causados en el dominio público, en concreto, a diversos árboles y plantaciones, tenemos que señalar que el artículo 19.1 de la LPCM señala que las personas que, por dolo o negligencia, causen daños en los bienes y derechos de la Comunidad de Madrid, incurrirán en infracción administrativa grave. Ahora bien, en el presente caso, la Administración autonómica en lugar de iniciar el procedimiento sancionador (es lo que debió de hacer, puesto que el artículo 2.º 2 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, señala que cuando se tenga conocimiento de que se está sustanciando un proceso penal sobre lo mismo, el órgano competente para iniciarlo acordará la suspensión del mismo hasta que recaiga resolución. De haberlo hecho así, durante el tiempo que estuviera en suspenso el procedimiento sancionador el plazo de prescripción de la infracción y de caducidad del procedimiento, se entiende interrumpido), lo que hizo fue denunciar los hechos en vía penal dando origen a unas diligencias previas que finalizaron, sin declaración de responsabilidad, pasados dos años desde la comisión de la presunta infracción. Por lo que, al no iniciar el procedimiento sancionador y suspenderlo, como era lo procedente, no se produjo la interrupción de la prescripción de la infracción, por lo que, de acuerdo con el artículo 20.3 de la LPCM, al transcurrir dos años y tratarse de una presunta infracción grave, la misma había prescrito.

**14.** En relación con el recurso del artesano, debemos señalar que, en principio, el acuerdo de iniciación es un acto de trámite. Ahora bien, se puede discutir si es cualificado o no, a efectos de la admisión de recursos. De acuerdo con el artículo 107, podría defenderse en el presente caso, dado que la presunta infracción había prescrito claramente, que podría producir perjuicios irreparables a derechos o intereses, conceptos jurídicos indeterminados que habría que analizar puntualmente, porque el término «perjuicios» no sólo admite una interpretación material, sino que es posible una interpretación de moralidad o descrédito a una persona. En cualquier caso, si ese escrito no se admitiera como recurso, se interpretaría como unas alegaciones, que deberían tenerse en cuenta a la hora de dictarse la propuesta de resolución y la resolución.

Por otra parte, afirma el relato de hecho que es el instructor del procedimiento el que resuelve el recurso, siendo manifiestamente incompetente para ello porque la competencia correspondería a quien la tuviera para iniciar y resolver el procedimiento, normalmente, según las normas sobre órga-

nos competentes para sancionar previstos en la LPCM, el consejero y, excepcionalmente, el Gobierno de la comunidad. El acto de iniciación del procedimiento no lo dicta el instructor, que resulta, normalmente, elegido con posterioridad como se deduce del artículo 6.º 2 del Decreto 245/2000, donde se establece que el acuerdo de iniciación se comunicará al instructor y al secretario, si lo hubiera, y se notificará al interesado.

**15.** En relación con la medida cautelar adoptada contra el artesano consistente en inhabilitarle para exponer y vender productos de artesanía en mercadillos, decretado con el acuerdo de iniciación del procedimiento, es una actuación administrativa en desviación de poder.

Es cierto que el artículo 7.º 1 del Decreto 245/2000 permite este tipo de medidas provisionales para garantizar el buen fin del procedimiento, asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o evitar el mantenimiento de los efectos de la presunta infracción. Vemos claramente que no concurre en el presente caso ninguno de los supuestos justificadores de ese tipo de medida provisional. Por tanto, esta disposición es anulable al amparo de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992.

**16.** En cuanto a la solicitud de la declaración de caducidad, es cierto que cuando la hace –día 16 de noviembre– habían pasado los seis meses previstos en el artículo 11.2 del Decreto 245/2000, desde el acuerdo de iniciación adoptado el día 13 de mayo. Ahora bien, afirma el supuesto de hecho que se había solicitado al órgano administrativo competente un informe técnico sobre la procedencia de los daños causados, y que este informe fue admitido por el instructor del procedimiento que lo pidió el día 4 de junio, emitiéndose el mismo el día 5 de julio. El artículo 42.5 c) permite la suspensión del procedimiento cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes de la resolución y, el artículo 11.2 del decreto considera estos informes como preceptivos y determinantes de la resolución del procedimiento. Por tanto, si se suspendió el procedimiento por el tiempo que media entre la petición del informe y su emisión –un mes y un día, en este caso– habría que descontar al plazo de los seis meses el anteriormente señalado por lo que, en ese caso, no había transcurrido el plazo para entender producida la caducidad del procedimiento.

**17.** Finalmente, respecto al recurso del artesano contra la resolución que declaró la caducidad del procedimiento y su archivo, pero que también declaró la obligación de reponer la situación, respecto a los árboles dañados y a las plantaciones, a la situación anterior, debemos señalar que se trata de cuestiones independientes.

La obligación de reposición, que establece el artículo 15 del decreto, no está sujeta a los plazos de prescripción de la infracción, ni de la caducidad del procedimiento, sino que está sometida al plazo de prescripción general recogido en el Código Civil, de 15 años, respecto a las acciones personales. Por tanto, es posible que no pueda sancionarse a una persona, por prescripción de la infracción o caducidad del procedimiento, pero sí es posible la exigencia de reposición, e incluso, de indemnización de daños y perjuicios producidos, en su caso.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, arts. 24, 103.1 y 106.1.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 52.1 y 8, 56 y 57.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 28.1 b), 36, 63, 93.1, 95 y 107.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 8.º y 10.1 j).
- Ley 30/2007 (LCSP), art. 19.
- Ley Madrid 1/1983 (Gobierno y Administración), art. 53.
- Ley Madrid 3/2001 (Patrimonio), arts. 11.2 y 4, 15, 19.1, 32.1, 41.1, 42.1 y 2 y 54.1.
- Decreto Madrid 245/2000 (Rgto. potestad sancionadora), arts. 2.º 2, 6.º 2, 7.º 1 y 20.3.