



JULIO GALÁN CÁCERES
Profesor del CEF

ENUNCIADO

Se significa que el presente supuesto práctico fue planteado en el segundo ejercicio de la oposición para el ingreso en el Cuerpo de Técnicos Superiores de la Comunidad de Madrid, Grupo de materias jurídicas, convocatoria de 2004, y celebrado en el mes de noviembre de 2005.

Ecologistas en Acción y otros movimientos de defensa de la naturaleza denuncian desde hace años la situación de abandono en las que se hallan sumidas las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, no obstante los inequívocos esfuerzos legislativos emprendidos por ésta y por el Estado durante los últimos 10 años. Para ello, emprendieron a principios de 2000 una campaña de denuncia sistemática de todos y cada uno de los actos de despojo, usurpación y ocupación material de las vías pecuarias por parte de los particulares.

Entre los denunciados se encuentra ABC que, con fecha 30 de marzo de 1996, había firmado un contrato privado de arrendamiento con ZYX, por virtud del cual éste le alquilaba una nave de 200 metros cuadrados, sita en los terrenos comprendidos en la Cañada Real Galiana de las Merinas, en el término de Camarma de Esteruelas, por un precio de 300.000 euros y una duración de 10 años, gracias a lo cual, aquél había instalado y puesto en marcha un taller de forja, con un desembolso de 100.000 euros en la compra de maquinaria y diversos arreglos. Durante el verano de 1999, ABC tuvo que ausentarse durante varias semanas, de forma que a su vuelta se vio impedido de acceder al interior de la nave, al haber sido cambiadas las cerraduras; es más, ZYX había aprovechado la ausencia de ABC para arrendarla a un tercero (MN), entendiéndose que ABC había renunciado a su posesión y daba por extinguido el contrato de arrendamiento.

A resulta de todo ello, se inician tres actuaciones distintas que son coetáneas:

1. Ecologistas en Acción presenta el día 10 de enero de 2000, en la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, una denuncia contra ABC, ZYX y MN por la usurpación de una

porción de la Cañada Real Galiana, exigiendo la adopción de medidas eficaces para devolverla a su estado natural.

2. La Consejería de Transporte e Infraestructuras inicia el 2 de diciembre de 1999 un procedimiento de expropiación forzosa por la vía de urgencia que afecta a los terrenos ubicados en la Cañada Real Galiana, con el propósito de construir la carretera autonómica M-708, que una Alcalá de Henares con San Agustín de Guadalix.

ABC dirige un escrito a la Consejería de Transporte e Infraestructuras el 15 de enero de 2000 indicando que los terrenos sobre los que se está edificando el taller son objeto de un litigio acerca de su posesión, de suerte que, a la espera de la resolución, es preceptiva la paralización del expediente expropiatorio, so pena de irrogarle unos daños y perjuicios de imposible reparación. Sin embargo, la referida Consejería prosigue hasta su conclusión el procedimiento de expropiación forzosa, abonando a ZYX una indemnización por el traslado forzoso de su industria y la extinción del contrato de arrendamiento el 30 de noviembre de 2003.

El 15 de diciembre de 2003, ABC dirige a la Consejería de Transporte e Infraestructuras un escrito formulando alegaciones en contra del procedimiento expropiatorio. El 16 de enero de 2004, la Consejería contesta desestimándolas, por haber sido presentadas de forma extemporánea y porque los destinatarios del justiprecio «eran los ocupantes y los sujetos fiscales, como así acreditaron en el expediente», y al tiempo que recuerda a ABC que los terrenos del taller «están en la Cañada Real, cuya titularidad es pública» (*sic*).

Entretanto, un inspector de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica se persona el 20 de diciembre de 2003 en la puerta del taller, levantando la correspondiente acta, fruto de lo cual es la apertura de un expediente sancionador contra ABC, ZYX y MN, por la comisión de varias infracciones muy graves con fundamento en lo dispuesto en el artículo 21.2 a), b) y c) y 3 e) y f) de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, adoptándose el correspondiente acuerdo de iniciación con fecha 20 de enero de 2004.

Ecologistas en Acción averigua que se está tramitando el procedimiento sancionador arriba mencionado y presenta solicitud de toma de vista del expediente, la cual le es denegada. Frente a esta denegación, Ecologistas en Acción interpone recurso administrativo.

Con fecha 19 de julio de 2004, se dicta resolución por el Director General de Agricultura, por delegación de firma del Consejero de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se acuerda la imposición a cada uno de los interesados de una sanción de 60.000 euros por cada una de las infracciones muy graves y de una sanción de 6.000 euros por cada una de las infracciones graves anteriormente citadas. Resolución que se notifica a los mismos con fecha 27 de julio de 2004.

Contra dicha resolución ABC presenta con fecha 28 de agosto de 2004 recurso de alzada, en el que solicita la suspensión de la ejecución de las sanciones, alegando la ilegalidad de la resolución.

XYZ presenta, con fecha 27 de julio de 2005, una solicitud de revisión de oficio aduciendo la nulidad de pleno derecho de la resolución.

MN interpone, con fecha 28 de septiembre de 2004, recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid.

CUESTIONES PLANTEADAS:

Analizar todas las cuestiones que se plantean en el caso práctico, formulando acto seguido un informe razonado sobre la solución a adoptar por parte de la Comunidad de Madrid y la corrección de las actuaciones de los particulares.

SOLUCIÓN

1. *Naturaleza de la Cañada Real.*

Se trata de vías pecuarias que tienen la consideración de bienes del dominio público de las comunidades autónomas y, en consecuencia, son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 2.º de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias).

El régimen jurídico aplicable a las mismas vendrá conformado por la anterior ley estatal, normativa básica (art. 1.º de la Ley 3/1995) y, en nuestro caso, por la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

2. *Contratos privados de arrendamiento.*

En el relato de hechos se hace referencia a que un particular (ZYX) arrienda una nave construida sobre dicha cañada a otro particular (ABC) en el año 1996. Posteriormente, en 1999, al ausentarse éste durante varias semanas, aquél entiende extinguido el contrato de arrendamiento y, a su vez, lo arrienda a un tercero (MN).

Señalemos al respecto que se trata de cuestiones reguladas por el derecho privado que, en principio, respecto a las relaciones entre propietarios y arrendatarios en nada afectan a las cuestiones de derecho público que iremos comentando a lo largo de las contestaciones a los problemas planteados.

La única incidencia que tales arrendamientos pueden tener son:

- Considerar, en su caso, a los arrendatarios como culpables de infracciones administrativas en materia de vías pecuarias.

- Considerar, en su caso, interesados a los mismos en el procedimiento expropiatorio que se pone en marcha, a efectos de la posible indemnización.

Sin embargo, sí que llaman poderosamente la atención varias cuestiones, a saber:

- Que el propietario haya podido edificar esa nave en un terreno de dominio público, sin problema alguno.
- Que esa nave se haya mantenido en dicho terreno durante 10 años, sin oposición alguna por parte de la Administración.
- Que se considere extinguido un contrato de arrendamiento cuya duración pactada era de 10 años, porque el arrendatario se ausente durante varias semanas. Debemos señalar que, aunque se trata de una cuestión de derecho privado, en ningún caso se había producido la extinción del contrato de arrendamiento. Pero el arrendatario, en todo caso, deberá acudir a la jurisdicción ordinaria para hacer valer su derecho y, en su caso, solicitar la oportuna indemnización de daños y perjuicios, además de la subsistencia del citado contrato de arrendamiento. También, en su caso, podrá acudir a la jurisdicción penal, si observa algún tipo de responsabilidad de esta naturaleza, pues se ha producido un cambio de cerradura contra su voluntad por parte del propietario cuando él se encontraba ausente y estaba aún vigente el contrato de arrendamiento. Por ello, parece que el segundo contrato de arrendamiento que se realiza con M.N. carece de validez alguna porque estaba vigente el primitivo contrato. Pero esto deberá hacerse valer ante la jurisdicción ordinaria.

3. Responsabilidad de la Administración Autonómica.

No nos estamos refiriendo a la responsabilidad patrimonial exigible por un tercero regulada en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino a la responsabilidad de las autoridades y funcionarios competentes, en este caso, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, que es la que debe ejercer las competencias que la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid atribuye a ésta (Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, sobre Denominación y Estructuras de las Consejerías); y, en concreto, a la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural que es la competente en materia de vías pecuarias (Decreto 227/2003, de 24 de noviembre, de Modificación de Estructuras de las Consejerías).

¿Cómo es posible que, al menos, desde el año 1996 haya consentido que se construyese esa nave y se instalara una industria en un terreno de dominio público como es la Cañada Real y, con posterioridad, haya tolerado esa manifiesta ilegalidad hasta el día 20 de enero del año 2004 en que se inicia el expediente sancionador? ¿Cómo es posible que durante tanto tiempo no haya ejercitado la recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida de la Cañada Real reconocida en el artículo 11 de la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid?

Señala el artículo 10 de la citada ley que «corresponde a la Comunidad de Madrid, en uso de las potestades y prerrogativas que le conceden las leyes, la recuperación, ampliación, conservación, mejora, administración, tutela y defensa de las vías pecuarias cuyo itinerario discorra por su ámbito territorial».

Esta potestad de, entre otras, «recuperación, defensa y tutela» no la puede ejercitar cuando lo estime conveniente, sino que está obligada a hacerlo cuando se dan los supuestos de hecho exigibles para ello, como ha sucedido en este caso, en el que se ha producido una usurpación indebida de la posesión de un bien demanial. Por tanto, no haberlo hecho supone, por un lado, un perjuicio al citado bien demanial y a la finalidad del mismo, como es una Cañada Real y, por otro lado, una dejación o abandono de los deberes por parte del o de los responsables que, al menos, debería provocar la apertura de una investigación interna para investigar las posibles responsabilidades.

No puede servir de excusa que, por desgracia, existan muchas situaciones similares a la que estamos analizando, consentidas y toleradas por las diversas Administraciones Públicas; porque cuando el incumplimiento de las normas se produce por parte de los primeros obligados a cumplirlas sin ninguna causa justificativa para ello, ¿cómo y con qué fundamento se puede exigir el cumplimiento por parte de los ciudadanos?

4. *Procedimiento sancionador incoado.*

Son diversas cuestiones las que tenemos que analizar en este apartado:

A) Iniciación.

Llama la atención que la inspección del local se produce el día 20 de diciembre del año 2003, es decir, cuando el procedimiento expropiatorio había ya finalizado. Por ello, podemos preguntarnos por qué no se había recuperado ya el terreno de dominio público.

El procedimiento sancionador se ha incoado de oficio de acuerdo con el artículo 5.º del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid. Con independencia del acta que levanta el inspector, es preciso resaltar que la asociación Ecologistas en Acción, en su momento, había formulado una denuncia por estos hechos.

B) Presuntas infracciones cometidas.

El procedimiento se incoa por estas presuntas infracciones administrativas, todas ellas contempladas en la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias, de 23 de marzo:

- La alteración de hitos, mojones o indicadores de cualquier clase destinados al señalamiento de los límites de las vías pecuarias [infracción muy grave contemplada en el art. 21.2 a)].

- La edificación o ejecución no autorizada de cualquier tipo de obras en terrenos de vías pecuarias [infracción muy grave contemplada en el art. 21.2 b)].
- La instalación de obstáculos o la realización de cualquier tipo de acto que impida totalmente el tránsito de ganado o previsto para los demás usos compatibles o complementarios [infracción muy grave contemplada en el art. 21.2 c)].
- El aprovechamiento no autorizado de los frutos o productos de las vías pecuarias no utilizables por el ganado [infracción grave contemplada en el art. 21.3 e)].
- La obstrucción del ejercicio de las funciones de policía, inspección o vigilancia previstas en la presente ley [infracción grave contemplada en el art. 21.3 f)].

Al respecto debemos tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Respecto al primitivo arrendatario es posible que las infracciones hubieran ya prescrito porque desde el año 1999 no ocupó ni el terreno ni la nave puesto que se consideró extinguido su contrato de arrendamiento. También es preciso señalar que tampoco fue tenido como interesado en el procedimiento de expropiación posteriormente incoado. A este respecto, es preciso recordar que, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, las infracciones prescriben si son muy graves a los cinco años y si son graves a los tres años. Si tenemos en cuenta que el acuerdo de iniciación del procedimiento se produce el día 20 de enero de 2004 y que la extinción de su contrato se produjo en el verano del año 1999, al menos, las infracciones graves habrían ya prescrito.
- Parece deducirse del relato de hechos que todas estas infracciones administrativas se imputan a los tres, dos arrendatarios y el arrendador, cuando, como parece lógico, el arrendador ha debido cometer algunas [las del art. 21.2 a), b) y c)] y los arrendatarios las otras [art. 21.3 e) y f)].
- Del relato de hechos no aparece acreditada la comisión de todas las infracciones, pero admitiremos que ha sido así, por lo tanto no nos vamos a cuestionar la realidad de las mismas, sino que partiremos de la base de su existencia para analizar las cuestiones jurídicas que se deduzcan de ello.
- El relato de hechos señala que se incoa expediente sancionador por la comisión de varias infracciones administrativas muy graves, cuando la realidad es que también vienen acusados de infracciones administrativas graves.

C) ¿Habían prescrito las infracciones cuando se inicia el procedimiento sancionador?

El artículo 24 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, señala que las infracciones muy graves prescriben a los cinco años y las graves a los tres años.

Respecto a ABC ya analizamos que, al menos, las infracciones graves habrían ya prescrito porque el contrato de arrendamiento se extingue en el verano de 1999 y el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador lleva fecha de enero de 2004.

En relación a los otros dos expedientados debemos señalar que, al menos, la invasión de la Cañada Real y la conclusión de la nave se realizaron en el año 1996. Repetimos que el acuerdo de iniciación del expediente es de enero de 2004, por lo que parece que, en principio, las presuntas infracciones habrían ya prescrito. Sin embargo, es lo cierto que la invasión de la Cañada Real ha continuado hasta el momento presente, por lo que las presuntas infracciones se han seguido cometiendo y, por lo tanto, no se ha producido la prescripción de las mismas. Todo esto dicho en términos generales porque, en concreto, respecto a determinadas infracciones es posible que, en su momento, se hubieren cometido y consumado, como por ejemplo el aprovechamiento de frutos u obstaculizar la inspección, con lo cual se permitiría determinar el plazo transcurrido hasta que se inició el procedimiento; pero el relato de hechos no arroja luz sobre esta cuestión.

D) ¿Está correctamente dirigido el procedimiento sancionador contra el arrendador y los arrendatarios?

Con independencia de lo ya apuntado respecto a la presunta prescripción de las infracciones cometidas, debemos señalar que el artículo 53 de la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid señala en su apartado 1 a) que «serán responsables de las infracciones previstas en la legislación de vías pecuarias las siguientes personas... a) los que ejecutaren los actos constitutivos de la infracción, ya directamente, ya ordenando o induciendo a otros a su realización».

Por tanto, en principio, es ajustado a derecho dirigir el procedimiento sancionador contra todos ellos. Ahora bien, reiteramos una vez más que no parece que todos ellos puedan ser culpables de todas y las mismas infracciones, pero desconocemos las que se pueden imputar a cada uno de ellos. Señalar que si no fuera posible determinar el grado de participación de cada uno, la responsabilidad sería solidaria, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

E) Vista del expediente sancionador solicitado por Ecologistas en Acción.

El artículo 56 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, señala que «será pública la acción para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de vías pecuarias».

Esto significa que cualquiera, sin ostentar derecho o interés legítimo alguno, en defensa de la simple legalidad puede, como interesado por ley, solicitar de la Administración la incoación de los correspondientes procedimientos para cumplir lo dispuesto en la normativa de vías pecuarias, como por ejemplo el procedimiento para la recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida o el procedimiento para la exigencia de la oportuna indemnización de daños y perjuicios por daños causados en las vías pecuarias.

Sin embargo, el procedimiento sancionador, siempre, se inicia de oficio (art. 5.º del Decreto 245/2000), de modo que, en principio, no hay más interesado en dicho procedimiento que aquel contra el que se dirige el mismo por presunta infracción administrativa.

No parece que el reconocimiento de la acción pública en una determinada materia permita la personación, sin más, en un procedimiento sancionador. Otra cosa será que contra el acuerdo de no iniciación del procedimiento o contra la resolución absolutoria que en su momento pudiera recaer, sí pueden recurrir aquellos a los que la ley les permite de la mera defensa de la legalidad. Pero esto no supone que se les tenga que permitir personarse en el expediente sancionador, tener acceso al contenido del mismo y comportarse como si de un interesado más se tratara.

En el caso que analizamos, no cabe duda de que Ecologistas en Acción es una asociación de defensa de la naturaleza, que tiene un indudable interés en el procedimiento incoado consistente en demostrar la culpabilidad de los que han invadido las vías pecuarias de la Cañada Real y han causado daños en la misma, porque al finalizar el expediente con una resolución sancionadora, además de la sanción en sí, se pondría fin a una situación de ilegalidad manifiesta contra la naturaleza como es la ocupación indebida de la vía pecuaria, de los daños a la misma y del obstáculo o dificultad para el tránsito por ella. Por el contrario, si la resolución fuese absolutoria, dicha situación permanecería. Por tanto, debemos aceptar que tiene interés en el procedimiento y que, en su momento, podría recurrir la resolución si ésta no fuese sancionadora.

Ésta es la dirección que, por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) ha venido recogiendo desde hace ya algún tiempo, o sea, que si se tiene interés existe legitimación para poder presentar un recurso contra un acuerdo de no iniciación de un procedimiento sancionador o contra una resolución del mismo que sea absolutoria.

Ahora bien, lo que en concreto pretende la asociación es acceder al expediente o, como dice literalmente el relato de hechos, «presentar solicitud de toma de vista del expediente», o sea, lo que pretende es acceder al contenido del expediente y a todos sus documentos. A ello se niega la Administración y creemos que esta denegación es ajustada a derecho.

De accederse a lo pretendido, amén de exceder de lo que debe entenderse por acción pública, se podría chocar con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 30/1992, que señala que «el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo».

Por ello, parece que la decisión de la Administración fue ajustada a derecho.

F) Recurso administrativo contra esa denegación interpuesto por la asociación.

No es procedente el recurso. Entendemos que se trata de un acto de trámite no cualificado a los que se refiere el artículo 107 de la Ley 30/1992. Estos actos, salvo en los casos que la misma ley prevé, no son susceptibles de recurso alguno. El acto recurrido no decide ni directa ni indirectamente el fondo del asunto, no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento y, finalmente, no produce perjuicios irreparables o de difícil reparación.

El hecho de que no se permita el acceso a los documentos del expediente, en razón a lo indicado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, no le causa indefensión de ningún tipo a la asociación recurrente porque no le impedirá, en su momento, poder recurrir la resolución final del procedimiento, para lo cual sí tiene legitimación, en el caso de que sea contraria a sus intereses de defensa de la naturaleza que constituye el objeto de la citada asociación. Por tanto, habría que esperar a la finalización del procedimiento para ver si a la asociación se le causa o no indefensión. Porque si el referido procedimiento finalizara con resolución sancionadora, como ya tuvimos ocasión de comprobar, el presunto interés de la misma quedaría ya satisfecho, no siendo así si esa resolución tiene carácter absoluto. Por tanto, hasta ese momento procedimental no es posible conocer si se le ha causado perjuicio alguno. Por todo ello, este escrito debe tener la naturaleza de alegaciones a que se refiere el artículo 79 de la Ley 30/1992, que serán tenidas en cuenta por el órgano competente al hacer la propuesta de resolución.

G) Resolución sancionadora del Director General de Agricultura.

Diversas cuestiones han de ser analizadas respecto a la misma:

a) Plazo.

Señala el artículo 146 del Decreto 245/2000 de la Comunidad de Madrid por el que se regula el ejercicio de la potestad sancionadora que «el plazo para dictar resolución será de seis meses contados desde la fecha del acuerdo de iniciación, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, todo ello sin perjuicio de la interrupción del cómputo del plazo, en los casos de paralización del procedimiento por causas imputables al interesado y de suspensión o al lanzamiento previstos en el reglamento».

El procedimiento se inicia por acuerdo de 20 de enero de 2004. Se dicta resolución el día 19 de julio de 2004, pero se notifica la misma el día 27 de julio de 2004. Es decir, la resolución está en plazo antes de la finalización de los seis meses que señala el reglamento pero, sin embargo, la notificación se produce fuera de plazo.

¿Cuál será el momento que debe tenerse en cuenta a los efectos de decidir si la resolución se dictó en plazo o no? Pese a la dicción literal del artículo 146 en el sentido de que el plazo para la resolución es de seis meses contados desde el acuerdo de iniciación, esta cuestión debe resolverse al amparo de lo dispuesto en la Ley 30/1992.

En este sentido, el artículo 42.2 de la misma señala que «el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del procedimiento». Por su parte, el artículo 44 señala que «en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa...». De ello se deduce que el plazo que marca la ley es para dictar resolución y para notificar la misma, si no, ¿qué sentido tiene fijar unos plazos si dictada la resolución la Administración puede demorar el tiempo que quiera la notificación de la misma, sin que ello suponga la producción de ningún otro efecto jurídico?

De manera que, en este caso, la resolución ha de entenderse dictada fuera de plazo porque la notificación se realizó fuera del plazo máximo marcado para resolver, produciéndose, por tanto, los efectos previstos en el artículo 44.2, que señala que «en los procedimientos en que la Administración ejercite potestad sancionadora se producirá la caducidad en el caso de falta de resolución expresa».

Por lo tanto, la única resolución que debía haber dictado la Administración era declarando la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones. Todo ello suponiendo que no hubiere concurrido ninguna causa de suspensión o paralización del procedimiento, en los casos legalmente previstos, porque de ser así habría que descontar de ese plazo de seis meses el tiempo en que el procedimiento estuvo suspendido o paralizado.

b) Competencia del Director General.

Para las faltas graves sancionadas con multas de 6.000 euros cada una de ellas, el Director General sí tenía competencia. Recordamos que son las infracciones contempladas en el artículo 21.3 de la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid. El artículo 55.2 de dicha ley le otorga la competencia para infracciones sancionadas con multas de hasta 5.000.000 de pesetas (las de 6.000 euros vienen a ser aproximadamente 1.000.000 de pesetas).

Para las infracciones muy graves, sancionadas con multa de 60.000 euros, tipificadas en el artículo 21.2, no tenía competencia, pues el artículo 55.2 b) señala que para las multas comprendidas entre 5.000.001 y 15.000.000 de las antiguas pesetas, la competencia corresponde al Consejero competente que, en este caso, lo es el de Economía e Innovación Tecnológica. Es de resaltar que los 60.000 euros equivalen, aproximadamente, a 10.000.000 de las antiguas pesetas.

Por tanto, la resolución contendría un vicio de anulabilidad contemplado en el artículo 63 de la Ley 30/1992 y, por ello, este vicio sería convalidable al amparo de lo dispuesto en el artículo 67 de la citada ley.

c) Resolución del Director General por delegación de firma del Consejero.

El artículo 164 de la Ley 30/1992 prohíbe la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador.

Por tanto, esta resolución es como si no contuviera firma alguna, lo cual en lo que se refiere a las multas por infracciones muy graves es como si no existiera la resolución, habiendo sido calificado dicho vicio por la jurisprudencia del TS como un vicio de nulidad absoluta o radical del artículo 62 de la Ley 30/1992.

d) Principio de conservación de los actos administrativos.

La resolución del Director General respecto a las multas por infracciones muy graves está viciada, puesto que ni tenía competencia para ello ni era posible la delegación de firma.

Ahora bien, en virtud del principio de conversión de los actos administrativos contemplada en el artículo 65 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) y, muy especialmente, del principio de conservación del artículo 66, la parte de la resolución sancionadora que hace referencia a las multas impuestas por infracciones graves, para lo que sí tenía competencias el Director General, es válida y, por tanto, carece de vicio alguno.

e) Imposición a todos los interesados de las mismas multas y por las mismas infracciones administrativas.

Ya con anterioridad, establecimos reservas al respecto, al menos en relación a ciertas infracciones, pues dudamos de que de todas ellas se puedan considerar autores a las tres personas contra las que se dirigió el procedimiento sancionador. Sin embargo, el relato de hechos no nos arroja ninguna luz sobre el asunto, salvo el caso de ABC respecto al que, al menos por las infracciones graves, ya se había producido la prescripción de las mismas.

H) Recurso de alzada de ABC solicitando la suspensión de la ejecución de las sanciones, alegando la ilegalidad de las mismas.

Varias cuestiones han de ser estudiadas al respecto:

- En relación a la procedencia del recurso, debemos señalar que es ajustado a derecho, pues el artículo 53.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, señala los actos que ponen fin a la vía administrativa en esta comunidad, sin que en el mismo se comprenda a un Director General, luego el recurso procedente era el de alzada ante el superior jerárquico que, en este caso, era el Consejero de Economía e Innovación Tecnológica.
- No debemos confundir la delegación de ejercicio de competencias prevista en el artículo 13 de la LRJAP y PAC, en cuyo caso el acto se entiende dictado por el órgano delegante, con la delegación de firma. En este caso, no ha existido delegación de competencia alguna, por lo que no se produce el efecto anteriormente indicado. Lo que ha existido es una delegación

de firma, además ilegal, por tratarse de resolución sancionadora, que no produce el efecto anteriormente indicado.

- El recurso, por otra parte, es extemporáneo pues, según el artículo 115, el plazo para interponer el recurso, en caso de resolución expresa, es de un mes desde la notificación del acto. En el caso que analizamos, la notificación de la resolución se hizo el día 27 de julio de 2004 y el recurso se presenta con fecha 28 de agosto de 2004.

Es cierto que el artículo 48.2 de la LRJAP y PAC señala que «si el plazo se fija en meses o en años se computarán a partir del día siguiente a aquel en que haya tenido lugar la notificación o publicación del acto...». Y es cierto que con la reforma del año 1999 operando en la Ley 30/1992 se suprimió la expresión de que, en esos casos, se computaría «de fecha a fecha», con lo que la cuestión, relativa al cómputo del plazo en este caso y la fijación del *dies ad quem*, quedó un tanto confusa dando lugar a diversas interpretaciones incluso entre los propios órganos jurisdiccionales. Sin embargo, la cuestión hace ya tiempo que ha quedado solventada por la propia jurisprudencia del TS en el sentido de que, cuando se trata de cómputo por meses, se dé a entender como se entendía antes de la reforma de 1999, o sea, «de fecha a fecha». Por tanto, si la notificación se hizo el día 27 de julio, el último día de plazo para interponer el recurso administrativo era el 27 de agosto, por lo que, como señalamos con anterioridad, el recurso es extemporáneo. La jurisprudencia se basó en las normas procesales referente a los cómputos en estos casos, para llegar a la conclusión de que no había razón alguna para que en el ámbito administrativo se hiciera de otra manera.

- Respecto a la suspensión de las sanciones solicitada, debemos señalar que no hacía falta que así lo hiciera puesto que, según el artículo 147 del Decreto 245/2000, «las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas». Pues bien, ya sabemos que, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el acto del Director General no pone fin a la vía administrativa por lo que las sanciones no tenían carácter ejecutivo.
- En relación al órgano competente para resolver el recurso será el Consejero de Economía e Innovación Tecnológica, que es el superior jerárquico del director general en esta materia de vías pecuarias.
- Finalmente, respecto al fondo de la cuestión, deberá dársele la razón respecto a las multas por las infracciones administrativas graves, puesto que las mismas ya habían prescrito. Además, y respecto al resto de las infracciones muy graves, también se le deberá dar la razón pues, entre otros vicios, ya señalamos con anterioridad que el procedimiento había caducado por lo que debió finalizarse el procedimiento con el archivo de las actuaciones.

I) Solicitud de ZYX solicitando el día 27 de julio de 2005 la revisión de oficio de la resolución sancionadora aduciendo que la misma contiene vicio de nulidad.

Entendemos que no tenemos conocimiento de datos suficientes para considerar si resulta procedente o no la citada solicitud.

Por una parte, ignoramos si ZYX recurrió o no, en su momento, la resolución. Si la recurrió, invocando el mismo motivo y fue desestimado su recurso (incluida la vía jurisdiccional), la cuestión quedó resuelta definitivamente y, por tanto, no es posible un nuevo planteamiento por el mismo motivo.

Por otra parte, si no la recurrió y permitió que se convirtiera en firme, estaremos en presencia de un acto consentido y, pese a la expresión del artículo 102 de la LRJAP y PAC «en cualquier momento», entendemos que no gozaría de legitimación para solicitar algo que, en su momento, pudo recurrir y decidió no hacerlo. La interpretación de esa expresión «en cualquier momento» ha de hacerse en relación al resto de los preceptos aplicables y no parece que, sin alterarse ni aparecer nada nuevo se pueda permitir la revisión de situaciones consentidas para quienes pudiendo hacerlo no recurrieron en tiempo y en forma. El artículo 106 establece límites a la revisión de oficio, por razones del principio de seguridad jurídica y, además, ¿qué sentido tendrían los plazos de caducidad de los recursos si por esta vía, en todo caso y situación, se pudieran impugnar *sine die* por los interesados las resoluciones y actos administrativos?

En conclusión, tanto si lo recurrió en su momento y fue desestimado, como si no lo recurrió, esa solicitud de revisión de oficio de la resolución sancionadora tanto tiempo después, salvo que se fundara en nuevos motivos no aparecidos o conocidos en el momento en que se le notificó la misma, creemos que debe ser desestimada.

J) Recurso contencioso-administrativo de MN.

- Respecto al plazo, recordemos que se interpuso recurso contencioso-administrativo el día 28 de septiembre de 2004. La notificación de la resolución tuvo lugar el día 27 de julio de 2004. El plazo para recurrir, según el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es, en caso de resolución expresa, de dos meses. Ahora bien, según el artículo 128.2 de la citada ley, «durante el mes de agosto no correrá el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo». Por lo que el recurso está presentado en plazo.
- En relación al órgano jurisdiccional competente para conocer el recurso no será la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.º 2 b), en relación con el artículo 10.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Finalmente, señalar que el recurso debió ser no admitido pues el acto, al provenir del Director General, no había agotado la vía administrativa y, por tanto, era preceptivo interponer previamente el recurso de alzada para agotar dicha vía (art. 51).

5. Procedimiento de expropiación forzosa.

A) Improcedencia de dicho procedimiento.

Según el artículo 3.º de la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, «las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid son bienes de dominio público y, en consecuencia inalienables, imprescriptibles e inembargables».

Por lo tanto, la vía pecuaria, por mucho tiempo que hubiere transcurrido desde su invasión y desde la construcción de la nave, seguía manteniendo el carácter de bien demanial, por lo que no era susceptible de procedimiento de expropiación forzosa puesto que ya estaba afectada al uso público.

Lo que debería haber hecho la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica era la recuperación de oficio de la parte de la vía invadida, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Vías Pecuarias, debiendo exigir, además, la reposición al estado anterior de la invasión y, en su caso, la oportuna indemnización de daños y perjuicios a los responsables de la usurpación indebida de la misma.

Por lo tanto, estamos en presencia de un acto nulo de pleno derecho contemplado en el artículo 62.1 de la LRJAP y PAC, por tener un contenido imposible puesto que el bien ya era demanial, estaba afectado al uso público y era propiedad de la Administración de la Comunidad de Madrid. Sólo cabe la expropiación forzosa respecto a bienes de propiedad ajena.

B) Vía de urgencia para la expropiación.

Según el artículo 52.1 de la Ley Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, la urgente ocupación de los bienes y derechos debe declararse por el Consejo de Ministros. En el caso de la Comunidad de Madrid deberá hacerlo el gobierno de dicha comunidad. El consejero carece de competencia para ello.

Por otra parte, este procedimiento de urgencia debe motivarse porque es un procedimiento especial más restrictivo, ya que supone que se ocupa antes de proceder al pago de justiprecio. Pues bien, nada se dice respecto a si concurría la urgencia o no para la expropiación.

Finalmente, el artículo 18 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, señala que «la aprobación del proyecto de carretera ... implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes».

En este caso, repetimos, no era procedente la expropiación forzosa porque el bien ya pertenecía a la Administración y estaba afecto a un uso público.

C) ¿Qué debió hacerse en este caso?

Teniendo en cuenta lo ya indicado, lo que se debió hacer es, previa una mínima investigación (art. 12 de la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid), recuperarse de oficio la parte de la vía pecuaria invadida, exigiendo a los usurpadores la reposición de la misma al mismo estado que tenía antes de su invasión y, en su caso, exigiéndoles la oportuna indemnización de daños y perjuicios.

Igualmente, a continuación y, puesto que se pretende construir una carretera autonómica que uniera Alcalá de Henares con San Agustín de Guadalix, podría tenerse en cuenta lo dispuesto en el

artículo 23 de la Ley de Vías Pecuarias respecto a la modificación de trazado de la misma, procediendo a dicha modificación.

También se podría acudir a lo dispuesto en el artículo 28 de la citada ley, que prevé que, cuando la obra a realizar consista en una obra férrea o carreteras que simplemente hayan de cruzar la vía pecuaria, no será necesario modificar el trazado mismo, pero se habilitarán los pasos necesarios al mismo o distinto nivel que garanticen el tránsito ganadero y los demás usos de la vía en condiciones de rapidez, comodidad y seguridad.

Finalmente, podría aplicarse lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, relativos a la adscripción y transferencia de titularidad y mutaciones demaniales, resolviendo, en este caso, el Consejero de Hacienda.

D) Escrito de ABC solicitando la paralización del expediente.

Recordamos que la Consejería de Transporte decide continuar con el procedimiento de expropiación.

ABC había sido el primitivo arrendatario de la nave construida sobre parte de la vía pecuaria, luego ZYX (titular de la nave) consideró, ante su ausencia, extinguido el contrato de arrendamiento.

El artículo 4.º de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) considera que siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderá también las diligencias con los titulares de derechos reales inscritos e intereses económicos expropiables, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos.

La cuestión sobre si la extinción del contrato de arrendamiento fue ajustado a derecho o no es algo que debe resolver la jurisdicción ordinaria al tratarse de una cuestión de derecho privado. De manera que, mientras no se dilucide esta cuestión, parece complejo que ABC pueda acreditar su condición de arrendatario y ser tenido como interesado en el procedimiento de expropiación forzosa por la Administración.

De cualquier manera, éste podría aportar el originario contrato de arrendamiento y ser tenido como suficiente para acreditar su condición, por lo que la Administración podría considerarle como interesado en el procedimiento.

Por otro lado, el artículo 5.º de la LEF señala que se entenderán las actuaciones y diligencias con el ministerio fiscal cuando la propiedad sea litigiosa. Por tanto, sería otra de las posibilidades de actuación por parte de la Administración.

Lo que, en todo caso, podría hacer es acudir a la vía contencioso-administrativa porque al negarle la Administración su condición de interesados se le causa una evidente indefensión, pudiendo

do ser causante de un perjuicio irreparable o de difícil reparación. Igualmente podría solicitar de dicha jurisdicción la suspensión del procedimiento de expropiación, aunque lo lógico es que no se admitiera porque, en teoría -en este caso sabemos que el procedimiento está mal utilizado-, la utilidad pública que implica la causa de una expropiación está por encima del interés particular.

E) Abono a ZYX de indemnización por el traslado forzoso de su industria y extinción del contrato de arrendamiento.

Los artículos 24 y siguientes de la LEF se refieren a la determinación del justo precio. No parece que se haya producido ningún problema en este caso.

El artículo 8.º de la citada ley señala que la cosa expropiada se adquiere libre de carga aunque puede conservarse algún derecho real sobre el bien expropiado compatible con el nuevo destino. En este caso, es evidente que existe incompatibilidad. Señalemos que se inició el procedimiento el día 2 de diciembre de 1999 y se pagó a este expropiado el día 30 de noviembre de 2003.

Destacamos varias cuestiones:

- Llama la atención el tiempo transcurrido, cuando se habían aplicado las reglas del procedimiento de urgencia.
- Podría tener derecho a los intereses de demora por haber transcurrido más de seis meses desde la iniciación del expediente, sin determinarse el justo precio o por haberse fijado y tardarse más de seis meses en el pago (art. 56).
- Igualmente, podría tener derecho a la retasación si hubieran transcurrido más de dos años entre que se determinó el justo precio y se pagó (art. 58).

F) Escrito de ABC de 15 de diciembre de 2003 formulando alegaciones en contra del procedimiento expropiatorio.

Estas alegaciones parece que están fuera de lugar porque parece que ya se había finalizado el procedimiento, como lo demuestra que el día 30 de noviembre se había pagado el justo precio.

Además, no parece que estuviere legitimado para hacer alegación alguna porque la Administración no le concedió la condición de interesado en el procedimiento.

Lo que debió hacer, con independencia de solventar el problema del arrendamiento ante la jurisdicción ordinaria, es haber recurrido cuando la Administración presuntamente no le tuvo como interesado. Si no lo hizo estamos ante un acto consentido que no se podrá modificar, salvo que aparezcan nuevas pruebas que acrediten su condición.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 4.º, 5.º, 8.º, 24 y ss., 56 y 58.
- Ley 1/1983 (Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid), art. 53.1.
- Ley 3/1991 (Carreteras de la Comunidad de Madrid), art. 18.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 37.3, 44, 48.2, 65, 66, 79, 102, 106, 107, 115, 139 y 146.
- Ley 3/1995 (Vías Pecuarias), arts. 2.º, 21.2 a), b) y c) y 3 e) y f) y 24.
- Ley 8/1998 (Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid), arts. 1.º, 3.º, 10, 11, 12, 23, 28, 53, 55.2 y 56.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 8.º 2 b), 10.1, 51 y 128.2.
- Ley 3/2001 (Patrimonio de la Comunidad de Madrid), arts. 24 y ss.
- Decreto 245/2000 (Rgto. Potestad Sancionadora de la Comunidad de Madrid), arts. 1.º, 5.º y 147.