



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 2 2 / 2 0 0 0

La Laguna, a 18 de octubre de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en relación con *la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por A.M.V.A. y otros, por la ocupación de terrenos de su propiedad con ocasión de la ejecución de las obras de intersección tipo glorieta en el p.k. 6,070 de la carretera GC-610 de Puerto del Rosario en Fuerteventura (EXP. 135/2000 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

El presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación al amparo del art. 11.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2000, de 17 de julio, recae sobre la Propuesta de Orden Departamental para la resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Consejería de referencia originado por la ocupación de unos terrenos para la construcción de una intersección tipo glorieta en la carretera GC-610, T.M. de Puerto del Rosario, isla de Fuerteventura.

La preceptividad del Dictamen y la competencia de este Consejo para emitirlo resultan de 10.6 de su Ley reguladora en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

---

\* **PONENTE:** Sr. Cabrera Ramírez.

\* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

## II

El procedimiento se inicia el 17 de julio de 1997 por el escrito que J.C.V.A., actuando en su propio nombre y A.M.V.A., quien actúa en su propio nombre y en el de sus hermanos, J.B.V.A., M.N.V.C. y M.V.V.C. presentan ante la citada Consejería solicitando el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de la ocupación, sin previa cesión, adquisición o expropiación, de los terrenos de su propiedad sitos en el Paraje que llaman "Llanos Pelados" y conocido como "Cercado Blanco", en el término municipal de Puerto del Rosario (Fuerteventura) con motivo de la realización de las obras de intersección tipo glorieta en el p.k. 6,070 de la carretera GC-610, ejecutadas por cuenta de esta Consejería.

La alegada ocupación de estos terrenos sin título jurídico alguno que le ofrezca cobertura resulta aceptada por la Administración, que en consecuencia declara su responsabilidad patrimonial. No obstante, no existe a lo largo del expediente ni en la propia Propuesta de Orden Departamental un pronunciamiento acerca de la viabilidad de la utilización del instituto de la responsabilidad patrimonial y, por consiguiente, su procedimiento, para dar solución a la reclamación planteada por los interesados. Según indican éstos en su escrito de 18 de julio de 1997, el planteamiento de la acción de responsabilidad se debió a las indicaciones de la propia Administración, lo que no resulta rebatido por ésta en ningún momento. A los efectos de valorar la procedencia de esta vía, ha de partirse que lo que se ha producido por parte de la Administración ha sido la ocupación de aquellos terrenos por la vía de hecho, dado que no se tramitó procedimiento legal alguno, en concreto el previsto en la legislación de expropiación forzosa. Precisamente la existencia del instituto de la expropiación impide que ninguna autoridad administrativa acuda a las vías de hecho para poder disponer de algún bien de propiedad privada que sea de utilidad pública. Como reacción frente a esta conducta, el art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (LEF) dispone que siempre que y sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupare o intentare ocupar la cosa objeto de expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los jueces les amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida. Este precepto se encuentra en el Ordenamiento vigente apoyado por el art. 33.3 de la Constitución Española de 1978, al establecer que "nadie podrá ser privado de sus

bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

El Consejo de Estado ha venido reiterando una doctrina, en relación con expedientes relativos a reclamación de indemnización de daños y perjuicios, que se resumen en un claro posicionamiento contrario a la procedencia de encauzar tales pretensiones de resarcimiento "por la vía de la responsabilidad de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica prevista en el Ordenamiento jurídico", como ocurre si "los eventuales efectos lesivos se producen supuestamente en el seno de una actuación expropiatoria". "Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole específica y para que (...) no pueda ser conceptuado e interpretado como un instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria". De modo que, "(...) una vez acordada la expropiación por decisión unilateral de la Administración, queda establecida una relación jurídica singular entre el expropiado y la Administración expropiante, o, en su caso, el beneficiario, de la que derivan derechos y obligaciones recíprocos. El expropiado queda sujeto a la obligación de consentir que se le prive de la posesión de los bienes objeto de expropiación, con el consiguiente derecho a exigir que se le pague el justiprecio correspondiente. La Administración expropiante, o el beneficiario, en su caso, quedan a su vez obligados al referido pago, con el consiguiente derecho a hacer suyos los bienes". Para tal caso no procede encauzar la reclamación por la expresada vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración (Dictamen núm. 5.631/97, de 11 de diciembre de 1997).

Se enmarca la fundamentación de esta doctrina en el presupuesto de preexistencia de una relación jurídica singular entre la Administración y el sujeto afectado, "como es el caso de las pretensiones de resarcimiento derivadas de relaciones jurídicas específicas que ligan previamente a la Administración y particular, ya sean por ejemplo, relaciones contractuales, concesionales, expropiatorias o de servicios". La precisión de este criterio se razona por extenso en el Dictamen núm. 868/97, de 10 de abril de 1997.

Además, el propio Consejo de Estado ha entendido en su Dictamen núm. 1.085/95, de 26 de junio de 1995) viable la indemnización de daños y perjuicios, exigidos en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, por ocupación de la finca de un reclamante por unidades de las Fuerzas Armadas, utilizándola como campo de tiro para la instrucción y maniobras, considerando que si existía una causa de interés público, la Administración tenía a su disposición medios suficientes para tal fin, como los previstos en la Ley de Expropiación Forzosa, para la ocupación temporal forzosa de fincas, previa declaración de utilidad pública, no producida en tal caso, siendo consecuentemente deber de la Administración el de resarcir al propietario, con fundamento en el principio que veda el enriquecimiento injusto.

Desde otra vertiente, la utilización para estos casos del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido expresamente avalada por el Tribunal Supremo (TS) en su Sentencia de 11 de noviembre de 1997 (Ar. 7950), en la que, a pesar de entender que "las acciones de responsabilidad responden a supuestos distintos de los contemplados en la expropiación forzosa, (...) de tal suerte que los perjuicios derivados de la expropiación deben ser reclamados por el cauce del expediente del justiprecio", sostiene que "no puede desconocerse, sin embargo, que existe una similitud básica, derivada de su común finalidad resarcitoria, entre la indemnización por expropiación forzosa y la que procede del daño o perjuicio causado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (...) y que "la distinción entre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración y el de expropiación forzosa, aun resultando obligada por imperativo de la Ley, no es, pues, sustancial, sino que tiene carácter formal o adjetivo". Por ello declara (con cita del Auto de 2 de marzo de 1994 -Ar. 1662- y Sentencia de 8 de marzo de 1997 -Ar. 2292-) la alternatividad de la exigencia de responsabilidad patrimonial con la vía de la fijación del justiprecio en un expediente de expropiación, lo que se justifica "por el hecho de que la Administración no puede exigir, cuando infringe sustancialmente el procedimiento y por ello incurre en una vía de hecho, que para reclamar los perjuicios producidos el particular se atenga precisamente a la vía procedimental que aquella debió seguir y no siguió, pues al abandonarla y dejar de lado las prerrogativas inherentes al procedimiento omitido legitima al particular perjudicado a acudir a los mecanismos legales que resulten procedentes en función de la sustancia propia de los hechos perjudiciales, incluidos los interdictos civiles (art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa)".

El recurso a la vía de la responsabilidad patrimonial también se encuentra implícitamente admitido en la STS de 11 de octubre de 1993 (Ar. 7168).

No obstante, en aquellos supuestos en los que el interesado, con fundamento en el art. 125 LEF, ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la ocupación de terrenos por la Administración sin mediar procedimiento alguno, el Tribunal Supremo en numerosas sentencias ha ordenado la incoación del correspondiente expediente expropiatorio por los trámites legalmente previstos hasta el pago del justiprecio que se fije, y ello con independencia de que por la ilegal ocupación proceda abonar una justa compensación, con fundamento en que al justiprecio por la privación del terreno ha de añadirse la indemnización por una actuación equiparable a las vías de hecho, pues, de no reconocerse aquélla, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales (STS de 6 de julio de 1996 -Ar. 5642- y las que en ella se citan). La aplicación de esta jurisprudencia a la presente reclamación implicaría que por parte de la Administración se debió inadmitir la solicitud de responsabilidad patrimonial, dirigida única y exclusivamente a reclamar el valor del terreno, sin añadir ninguna indemnización complementaria, y proceder a la tramitación del expediente expropiatorio.

### III

El estimar que la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial encuentra suficiente cobertura en la jurisprudencia citada obliga a analizar su adecuación jurídica a la normativa de aplicación, los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) en su redacción originaria en virtud de la disposición transitoria segunda, párrafo primero, de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla, teniendo en cuenta la fecha de iniciación del procedimiento.

1. En el expediente se cumple el requisito de legitimación activa de los reclamantes, que han sufrido un menoscabo patrimonial en un bien de su titularidad. En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Consejería de Agricultura, responsable de las obras realizadas.

En la tramitación del expediente se han respetado los trámites legales preceptivos, con excepción del plazo para resolver, a pesar de haberse acordado su

ampliación en aplicación del art. 42.2 LRJAP-PAC. No obstante, ello no impide que la Administración resuelva dado que no se ha solicitado ni por tanto emitido la certificación de acto presunto a que se refieren los arts. 43.1 y 44.2 LRJAP-PAC en su redacción originaria, aplicables en el presente procedimiento en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera, nº 2, en relación con la disposición transitoria 1ª, nº 3 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de diversos preceptos de la LRJAP-PAC, entre ellos los referidos al instituto del silencio administrativo.

2. Por lo que respecta a la determinación de la responsabilidad de la Administración, en el expediente concurren los requisitos, como así lo acepta la Propuesta de Orden Departamental, para que proceda la apreciación de la misma, dado que, en primer término, el acaecimiento del hecho lesivo y su causa, la ocupación de los terrenos propiedad de los interesados por parte de la Consejería sin título jurídico alguno, se encuentran acreditados mediante el informe sobre incidencias del expediente de la obra "Intersección Tipo Glorieta en el p.k. 6.070 de la carretera GC-610", T.M. Puerto del Rosario, de fecha 30 de octubre de 1997, en el que se afirma "con fecha de junio de 1995 el Ayuntamiento del Rosario otorga Licencia de Obra, en vez del Acuerdo Plenario que pusiera los terrenos a disposición de esta Consejería que es lo que se le había solicitado". Por tanto, no consta en el expediente que el Ayuntamiento del Rosario tuviera título dominical alguno que justificara la disponibilidad del terreno ni siquiera que efectivamente el Ayuntamiento hubiera puesto a favor de la Consejería de Agricultura la disponibilidad del terreno (cfr. art. 124 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicable al caso).

En relación con los restantes requisitos, se constata que el daño por el que se reclama es efectivo porque su existencia y materialización están, como se ha indicado, demostradas; es evaluable económicamente porque puede ser compensado con una reparación económica; está individualizado en los reclamantes porque se concreta en el menoscabo de un bien cuya titularidad han acreditado y, finalmente, constituye una lesión porque sobre los interesados no existe la obligación de soportarlo. En definitiva, concurren los requisitos exigidos por el art. 139.2 LRJAP-PAC.

No obstante, quizás podría plantearse cuestión sobre la titularidad dominical de los reclamantes en cuanto a las fincas rústicas denominadas "Llanos Pelados" o

"Cercado Blanco", señaladas con los números 2 y 13 de la escritura complementaria de aceptación y adjudicación de herencia de los causantes, otorgada en Puerto del Rosario, el 22 de marzo de 1996, bajo nº 425 de su protocolo, por el Notario F.S.L., aportada por los reclamantes con su escrito de reclamación, puesto que su otorgamiento ocurre cuando ya la Administración había ocupado dichos terrenos. Sin embargo, hay que destacar que la finca número 2 de dicha escritura declara como título de los causantes un documento privado, de fecha 15 de junio de 1959, liquidada del Impuesto en la Oficina Liquidadora del Partido el día 11 de diciembre de 1975, Carta de pago número 1.160, y esa finca número 2 de las dos afectadas, la 2 y la 13, es la más importante. Por tanto, de conformidad con el art. 1.227 del Código Civil, la fecha de los documentos privados se cuentan respecto a terceros desde el día en que se hubieran incorporado o inscrito en un Registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregasen a un funcionario público por razón de su oficio, por tanto desde el 11 de diciembre de 1975, fecha muy anterior a la ocupación del terreno, esa finca era de la titularidad dominical de los causantes de los reclamantes y luego de éstos sus herederos, respecto de terceros, por tanto también de la Administración municipal y de la Administración de la Comunidad Autónoma. A mayor abundamiento las fincas figuran incorporadas en el Catastro, en el Polígono 6, parcelas 1, 2 y 3, de la isla de Fuerteventura, según los planos obrantes en el expediente que acompaña a la mencionada escritura pública. Y, finalmente, la duda queda disipada cuando la misma Consejería reclamada acepta expresamente dicha titularidad. Por el contrario, como ya se ha señalado, en el expediente ni siquiera consta que la disponibilidad de la finca para la construcción de la intersección tipo glorieta se haya puesto por el Ayuntamiento del Rosario a favor de la Consejería.

3. Finalmente, por lo que respecta a la valoración del daño, la cantidad reclamada por los interesados como valor del terreno, 2.205.000 ptas, resulta coincidente con la valoración técnica realizada por la Administración, y ha sido aceptada por los reclamantes, pero esta cantidad en definitiva equivale a la indemnización por razón de expropiación (cfr. art. 33.3 CE), que es llamada en la LEF el "justo precio" que ha de recibir el titular del bien expropiado; pero no tiene que ver con la indemnización por el daño causado consecuencia de la responsabilidad patrimonial en que se ha incurrido por la Administración en el ejercicio anormal -vía de hecho- del procedimiento expropiatorio. En este último sentido debe entenderse la reclamación que hacen los interesados al reclamar los intereses devengados por el

valor del bien expropiado desde la efectiva ocupación de los terrenos ilegalmente ocupados por la Administración, que tuvo lugar conforme resulta de la primera Acta de replanteo previo de fecha 15 de noviembre de 1994 y la Certificación de viabilidad de la obra, con la misma fecha, expedido por el Jefe del Servicio de Obras de la Consejería de Agricultura, en la que se hace constar "la plena posesión de éstos por la Administración".

Cosa bien distinta es lo que hace la Propuesta de Orden Departamental, pues en ésta lo que se pretende es aplicar una vía de actualización de la cantidad establecida como indemnización de la expropiación -2.205.000 ptas.- a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, por el tiempo transcurrido desde que se efectuó la valoración de los terrenos, conforme lo que le asesora la Dirección General del Servicio Jurídico, en su informe de fecha 29 de mayo de 2000, de acuerdo con el art. 45 de la Ley General Presupuestaria que se remite al art. 141.3 de la LRJAP-PAC.

La jurisprudencia estima que, cuando se ha producido una ilegal privación de la propiedad de los terrenos procede, no sólo el resarcimiento del valor de éstos -en este caso debidamente actualizados-, sino además la fijación de una indemnización por el resarcimiento de los daños ocasionados por responsabilidad patrimonial, para la que considera criterio razonable el porcentaje del 25% aplicable al valor del suelo (SSTS 11 de noviembre de 1993, Ar. 8202; 21 de junio de 1994, Ar. 4877; 30 de mayo de 1995, 11 de noviembre y 19 de diciembre de 1996, Ar. 7937 y 9630; 18 de enero de 2000, Ar. 903). Por tanto, esta segunda indemnización que es la que corresponde a la responsabilidad patrimonial por el ejercicio anormal de su actividad por la Administración debe cuantificarse siguiendo bien el criterio jurisprudencial del 25%, bien por la cantidad reclamada por los interesados del interés legal desde la efectiva ocupación de los terrenos (15 de noviembre de 1994) hasta el pago de la indemnización, pues así se reclamaba la privación de la ocupación de los terrenos sufrida por sus titulares dominicales. Incluida respecto de esta indemnización además los intereses moratorios (cfr. última Sentencia de 18 de enero de 2000).

Por otra parte, respecto al abono de la indemnización, el Resuelvo Segundo de la Propuesta de Orden Departamental contiene un error material, dado que tal abono habrá de ser por quintas y no por cuartas partes, pues los reclamantes son cinco, correspondiendo a cada uno, de acuerdo con la escritura de aceptación de herencia aportada, una quinta parte indivisa del terreno. En tal sentido, el párrafo inicial del Resuelvo Segundo no es correcto.



## IV

Finalmente, la Propuesta de Resolución incorpora en su Resuelto Segundo *in fine* un pronunciamiento que se entiende no conforme a Derecho. Este pronunciamiento se basa en el hecho de que A.M.V.A., actuando en su nombre y en el de sus hermanos, presentó el día 18 de julio de 1997 un nuevo escrito complementario del de la solicitud inicial en el que reclama igualmente por la ocupación de otros terrenos con motivo de las obras del Camino Tesjuate-Rosa de Taro-Triquivijate, también realizadas por cuenta de la Consejería de Agricultura. Durante la tramitación del procedimiento no existe ninguna alusión a esta reclamación, sobre la que se podía haber acordado su acumulación con la presentada el día anterior y evacuado los correspondientes informes que determinarían o no la efectiva producción de la ocupación sin título jurídico que la amparara, en el supuesto de que no se tratara de terrenos ya incluidos en los 12.000 m<sup>2</sup> por los que se reclama inicialmente, cuestión tampoco aclarada, aunque los reclamantes afirman que se trata de terrenos distintos. No obstante, a pesar de este absoluto silencio a lo largo del expediente, la Propuesta de Orden Departamental en su Resuelto Segundo declara que la indemnización reconocida supone el resarcimiento para los interesados, no sólo de los perjuicios irrogados con ocasión de la ejecución de las obras de intersección tipo glorieta aludida (que es lo que ha sido objeto de la reclamación de responsabilidad patrimonial tramitada) sino "de cualesquiera otras acciones derivadas de la ejecución de las obras de "Camino de Tesjuate-Rosa de Taro-Triquivijate" mencionada en la reclamación complementaria presentada el día 18 de julio de 1997", cuya reclamación complementaria no ha sido mínimamente tramitada y hace referencia a otros terrenos distintos supuestamente ocupados sin expropiación.

Con ello la Administración resuelve, sin procedimiento alguno -ni tan siquiera fue sometido a la valoración del Servicio Jurídico dado que el informe de Propuesta que le fue remitido no contenía este pronunciamiento- la reclamación planteada por los interesados, por lo que no se considera conforme a Derecho el Resuelto Segundo en cuanto amplía la Orden Departamental a las obras de "Camino de Tesjuate-Rosa de Taro-Triquivijate". Procede por ello que se tramite en relación con el escrito presentado el 18 de julio de 1997 el correspondiente procedimiento.

## CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Orden Departamental es ajustada a Derecho, en cuanto se estima correcta la declaración de responsabilidad de la Administración por el procedimiento seguido, sin embargo la indemnización por la misma debe ajustarse conforme a lo razonado en el Fundamento III.3.

2. No es conforme a Derecho el Resuelvo Segundo, inciso final, de la Propuesta de Orden Departamental, por las razones explicitadas en el Fundamento IV.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 122/2000, ACERCA DE LA PROPUESTA DE ORDEN RESOLUTORIA DEL EXPEDIENTE DE RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN, FORMULADA POR A.M.V.A Y OTROS, POR LA OCUPACIÓN DE TERRENOS DE SU PROPIEDAD CON OCACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE INTERSECCIÓN TIPO GLORIETA EN EL P.K. 6,070 DE LA CARRETERA GC-610 DE PUERTO DEL ROSARIO EN FUERTEVENTURA. CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 135/2000 ID.

La razón de disentir del Dictamen aprobado por mayoría se basa en cuestiones relativas a la vía procedimental elegida; por la ausencia de los requisitos esenciales para derivar la responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración; por la inseguridad jurídica que genera la aceptación del cauce elegido, tanto para la Administración como para el reclamante, así como por la falta de los elementos esenciales en el expediente administrativo para emitir un pronunciamiento en el sentido favorable que acoge el Dictamen emitido.

### I

1. En cuanto a la vía elegida del procedimiento de responsabilidad patrimonial para resolver la ocupación de los terrenos supuestamente de los reclamantes, este Consejero considera que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el Ordenamiento Jurídico, como son los efectos lesivos que deben resolverse en el seno de una actuación expropiatoria.

La vía de la responsabilidad objetiva de la Administración como cauce de resarcimiento sólo procede cuando no exista otra de índole específica ya que la de

responsabilidad no puede ser conceptualizada ni interpretada de manera tan amplia como para servir de medio de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria.

En el presente caso, no es procedente acudir a la vía de responsabilidad de la Administración, sino que la supuesta ocupación de los terrenos (por las obras) y la consiguiente pérdida de su titularidad, sólo deben ser resarcidas mediante el procedimiento expropiatorio; sobre todo, cuando como ocurre en el presente caso, la indemnización debe ir acompañada de la correspondiente transferencia de titularidad de los terrenos, de sus propietarios a la Administración. Tal transferencia, de titularidad material, no es posible llevarla a efecto en el ámbito de un procedimiento de responsabilidad, sino sólo en el expropiatorio, razón por la cual a él debe deferirse.

El Dictamen aprobado al referirse a la doctrina del Consejo de Estado parte, por un lado, de una premisa, a nuestro juicio, errónea, y por otro, omite dar respuesta a una cuestión nuclear, en el presente caso, la de la obligada transmisión de los terrenos ocupados de los propietarios a la Administración Pública.

Así, se citan sucintamente algunos dictámenes del Consejo de Estado coincidentes con nuestra tesis, pero hace depender su aplicabilidad a la concurrencia de un presupuesto que eleva al rango de esencial: "la preexistencia de una relación jurídica singular entre la Administración y el sujeto afectado"; como "pretensiones de resarcimiento derivadas de relaciones jurídicas específicas que ligan previamente a Administración y particular, ya sean por ejemplo, relaciones contractuales, concesionales, expropiatorias o de servicios", por lo que dado el resultado de la fundamentación y conclusión del Dictamen, debe considerarse que tal presupuesto no concurre en el caso presente, cuando paradójicamente tanto cuando existe expropiación como cuando se omite ésta, concurre "*per se*" la preexistencia o, al menos, la expectativa de la mencionada relación jurídica entre la Administración y los afectados.

Lo contrario supondría limitar el ámbito de aplicación de tal doctrina a la existencia de una previa relación expropiatoria, no siendo aplicable, según se deduce, cuando la Administración ocupa los bienes, sin procedimiento previo expropiatorio, lo que entraña un contrasentido.

El Consejo del Estado, en su Dictamen núm. 948/1999, resuelva la cuestión planteada en plena coincidencia con lo que expresamos, al señalar:

"Respecto a la ocupación de una superficie de terrenos, sin determinar, para la colocación de una malla protectora destinada a la contención del talud, considera este Consejo que la reclamación indemnizatoria deducida por este concepto debe ser dilucidada en el seno de un procedimiento expropiatorio que debió incoarse en su momento, por cuanto como viene reiterando este cuerpo Consultivo, no es posible indemnizar a los reclamantes los daños causados por la Administración mediante el cauce de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando éstos tuvieron que ser resarcidos en el seno de la previa relación expropiatoria (...)".

Y más adelante añade:

"Este parecer del Consejo se compadece adecuadamente con el criterio expresado en otros dictámenes, en el sentido de que la reclamación podía encauzarse por el procedimiento previsto 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. En efecto, cuando se ha afirmado tal criterio bien se estaba ante daños que se habían producido en un procedimiento expropiatorio no consumado y, en el que, por tanto, no había que articular ningún cambio de titularidad, bien en procedimientos ya consumados en los que no se habían incluido algunos daños que, en todo caso, tampoco comportaban tal cambio. No es este, sin embargo, el supuesto a que se refiere el presente expediente, donde existe una ocupación, por vía de hecho, sin procedimiento expropiatorio previo".

Más aún, existiendo relación jurídica singular entre la Administración y afectado, la interrupción o resolución de la citada relación jurídica, decidida unilateralmente por la Administración, en los casos de desistimiento antes del pago de la indemnización expropiatoria, siempre que no exista vía procedimental específica para sustanciar las liquidaciones ante la ausencia de tal regulación específica, permite, por el contrario, que pueda acudir al procedimiento de responsabilidad extracontractual de la Administración, si no se ha consumado la ocupación del bien (Vid. DCE 1.275/98).

La segunda cuestión que no se aborda y se omite en el Dictamen es que el daño, se concreta en la ocupación de unos terrenos y la pérdida de su titularidad, que al pasar a formar parte del dominio público viario, sólo puede ser resarcida mediante el

procedimiento expropiatorio, ya que su indemnización debe ir acompañada de la correlativa transferencia de titularidad de los terrenos, de los propietarios actuales a la Administración.

Los reclamantes en su escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial señalan que se les han ocupado, por las obras de intersección tipo Glorieta p.k. 6.070, GC-610, T.M. Puerto del Rosario, unos terrenos cuya superficie afectada es por la rotonda 5.873,325 m<sup>2</sup>, de terraplén y la carretera 3.057.989 m<sup>2</sup> y 3.068,00 por resto de la parcela, con un total "redondeado" de 12.000 m<sup>2</sup>, que tales terrenos se encuentran en suelo clasificado como rústico asociado a espacio natural protegido (...) y al objeto de proceder a su valoración, toman en consideración el valor inicial a que se refiere el art. 49 RDL 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el TRLSOU, cifrando en 175 ptas/m<sup>2</sup> incrementado en un 5% como premio de afección al que se refiere el art. 47 de la Ley de Expropiación Forzosa, reclamando un total de 12.000 m<sup>2</sup> x 175 ptas/m<sup>2</sup> - 2.100.000, + 5% de afectación - 105.000 total: 2.205.000.

El expediente administrativo se acompaña a su vez de un informe de valoración de los terrenos realizado por la Jefatura de la Unidad Técnica de Apoyo con un desglose distinto al de los reclamantes, cuatro apartados A) 2.973,5 m<sup>2</sup>, B) 5866,4 m<sup>2</sup> C) 839,7 m<sup>2</sup> y D) 2.323,0 m<sup>2</sup> y por un valor idéntico que se cifra en 175 ptas/m<sup>2</sup>, incrementado en un 5% como premio de afección, que asciende a la cantidad de 2.205.000 ptas.

La Propuesta de Resolución mantiene la valoración realizada, dejando claro que la causa de la indemnización de 2.205.000 ptas. se abona por el valor de los terrenos ocupados.

Es evidente en consecuencia, que el daño, se concreta en la ocupación de dichos terrenos con la pérdida de su titularidad.

No se pretende indemnizar a los reclamantes daños y perjuicios independientes o de naturaleza distinta, que no derivan de manera directa del hecho del desapoderamiento patrimonial, sino que precisamente la causa de la indemnización es por la privación de los terrenos.

Refuerza la tesis mantenida en este Voto particular la Doctrina del Consejo de Estado, entre otros, la recogida en los Dictámenes núm. 3.966/96; 3.462/96; 3.059/98; y 948/99.

Por otro lado, la referencia a la opinión de la mayoría al Dictamen núm. 1.085/95 del Consejo de Estado, en apoyo de la viabilidad, en el presente caso, del cauce de la indemnización de daños y perjuicios en un procedimiento de responsabilidad patrimonial es intrascendente, por cuanto, el caso que se cita trata de la ocupación temporal de unos terrenos, por unidades de las Fuerzas Armadas, que no supone, por razón de dicho carácter temporal, cambio de titularidad alguna.

La jurisprudencia del TS admite el instituto de la responsabilidad patrimonial pero en supuestos relacionados con la expropiación, como los perjuicios no derivados directamente de la expropiación aunque relacionados con ella (STS 28 de abril de 1990, R-3359); o producidos por el desistimiento del expediente expropiatorio (STS 18 de octubre de 1986, R-5355) o al ocuparse unas parcelas y adquirirlas en virtud de expropiación forzosa sin pagar el justo precio de las mismas a su propietario (STS 2 de marzo de 1994, R-1661), o como vía correctora en caso de nulidad absoluta del expediente expropiatorio, cuando se han omitido sustanciales garantías (STS 11 de noviembre de 1997, R-7950), aceptando en tales casos el carácter alternativo de uno y otro procedimiento, sin que el procedimiento de responsabilidad patrimonial pueda sustituir, en cualquier supuesto, al específico de expropiación, máxime en los casos de necesaria transmisión de la propiedad.

El Consejo de Estado por su lado, admite la vía de la responsabilidad en daños producidos en procedimientos expropiatorios no consumados o en procedimientos ya consumados en los que no se habían incluido algunos daños, siempre que no suponga articular algún cambio de titularidad.

"Dicho daño, la ocupación de unos terrenos y la pérdida de su titularidad, (...) sólo puede ser resarcido mediante el procedimiento expropiatorio, pues su indemnización debe ir acompañada de la correspondiente transferencia de titularidad, de los propietarios actuales a la Administración" (DCE 149/1996).

2. La reclamación de responsabilidad objetiva de la Administración es incoada por los reclamantes, una vez ejecutadas las obras (17/07/1997), invocando en su escrito de reclamación ser poseedores y legítimos propietarios por quintas partes indivisas de dos fincas rústicas "Llanos Pelados" o Cercado, T.M. de Puerto del Rosario, Isla de Fuerteventura; señalando como título los números 2 y 13 de la escritura complementaria de aceptación y adjudicación de herencia de los causantes, otorgada en Las Palmas el 22 de marzo de 1996, por lo que, respecto de la obra, Tejuate - Rosa de Taro - Triguivijate, exp. 89.08.32, que se inicia el 20 de julio de

1989, una vez concluida y entregada la misma al Ayuntamiento de Puerto del Rosario (14 de enero de 1994) y en relación con la obra de intersección tipo glorieta en el p.k. 6.70 de la GC-610, exp. 94.67.37, que se inicia en diciembre de 1993, también una vez concluidas, ya que la ampliación del plazo de las obras de dos meses, fue con plazo definitivo de conclusión de éstas, el 16 de mayo de 1996, de comprobación de la obra, el 5 de noviembre de 1996, y de liquidación económica, el 18 de abril de 1997.

Los reclamantes no son, por tanto, poseedores de los terrenos al haber sido ocupados y poseídos por la Administración durante más de un año (art. 460.4 del Código Civil). La ocupación material de los terrenos la ostenta la Administración, por lo que al haber sido ocupados los terrenos por ésta no cabe la adquisición de la posesión de los reclamantes por ministerio de ley a la que se refiere el art. 440 del Código Civil, todo ello, sin entrar en el análisis de la tipología de la posesión. Es claro que, los reclamantes no ostentan la posesión de las fincas, en cuanto a las porciones ocupadas, por haberla perdido, bien de manera voluntaria (por dejación) o por la posesión de otro, aún en contra de la voluntad de éstos, al haber durado la posesión de la Administración más de un año (art. 460.2 del Código Civil), lo que concuerda con el plazo de prescripción y de caducidad de la pretensión posesoria.

Respecto al título de propiedad, deriva la mencionada escritura complementaria, de fecha 22 de marzo de 1996, de adjudicación y aceptación de herencia, de otra anterior de 11 de octubre de 1994, incorporando como bienes, en concreto, los números 2º Terreno "Llanos Pelados" Cercado Blanco, de tres hectáreas, 42 áreas y 37 centiáreas, si bien manifiestan que su medida actual es mayor: 4 hectáreas, 74 centiáreas y la finca num. 13 -Llanos Pelados, Cercado Blanco, 1 hectárea, 6 áreas y 95 centiáreas, con título respecto de la 2ª de compra por el causante en estado de casado, en documento privado, de fecha 15-6-1959, y respecto a la 13, de compra del causante, en estado de viudo, en el año 1982, sin acreditarse documentalmente, de cuyo defecto el Notario realiza la advertencia correspondiente.

Más aún en el certificado del Jefe del Servicio de Planificación de Obras de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, de viabilidad del proyecto y de la disponibilidad de los terrenos para la ejecución de las obras, intersección p.k. 6.070, se certifica: "que efectuado el replanteo del proyecto de la obra, consta la existencia física de los terrenos precisos para su normal ejecución, así como la libre disposición

y la plena posesión de éstos por la Administración (folio 47 y 54 del expediente)", y en cuanto a la obra Triquivijate, existe acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Puerto del Rosario, poniendo a disposición de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, los terrenos necesarios para la ejecución de las obras (folio 62).

Según el expediente administrativo, antes de la ejecución de las obras los reclamantes no aparecen como propietarios de los terrenos ocupados; al no constar su titularidad en registros públicos ni derivarse del citado expediente que fueran considerados pública y notoriamente con tal carácter, ni haber realizado acto alguno de oposición a la ocupación, vía interdictal, recurso administrativo o judicial alguno.

3. Es dentro del expediente expropiatorio y no por admisión del instructor del expediente de responsabilidad, donde se debe comprobar y reconocer la titularidad del derecho objeto de la expropiación, resolviéndose con precisión los terrenos ocupados y la transferencia, en su caso, de la titularidad de éstos a la Administración expropiante.

El Dictamen aprobado por mayoría aceptando el escueto contenido y documentación del expediente administrativo, no se detiene en profundizar el análisis del problema de la titularidad de los bienes invocada por los reclamantes. La mayor cabida real en la finca núm. 2 de 4 Hectáreas, 74 centiáreas, en lugar de 3 Hectáreas, 42 áreas y 37 centiáreas, ampliación invocada tras la ocupación. La ausencia en el expediente administrativo del documento privado de adquisición de 15-6-1959, así como de la Carta liquidadora. No se examina la finca núm. 13, sobre la base de que la 2ª es "más importante" (?) y se cita el art. 1.227 del Código Civil, en lugar de los arts. 609, 1.095 y 1.462 del Código Civil, por cuanto el título basado en un documento privado no otorga el dominio, si no va acompañada de la tradición (modo) a diferencia de las escrituras públicas, en la que se da, salvo excepciones, la llamada transmisión instrumental. Ni el de la transferencia, en su caso, de estos bienes a la Administración Pública. Ni en la coincidencia o no de los terrenos afectados por la ocupación. Ni en la descripción de los bienes y su superficie. Ni en la determinación de si la ampliación del escrito de reclamación de los interesados, respecto a las obras Rosa-Taro Triquivijate, deriva de la obra de la glorieta p.k. 6.070, en la modificación del trazado de ésta hacia Triquivijate, o constituye una reclamación autónoma y distinta.

Respecto a la ocupación de terrenos de los reclamantes por la obra realizada por la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el Camino Tesjuate-Rosa de



Taro Triquivijate, existe en la tramitación del expediente amplia referencia a ella, en los folios 8, 10, 29, 30, 33, 34, 36, 37, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 70, pero es, precisamente, la falta de concreción de los terrenos ocupados, lo que determina tanto en la obra de la intersección, y más aún en ésta, la inadecuada respuesta de la Propuesta de Resolución, de resolver con la indemnización que se concede "por vía de responsabilidad patrimonial cualesquiera otras acciones derivadas de la ejecución de la obra del Camino Tesjuate Rosa de Taro Triquivijate".

En esta obra consta, además, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Puerto Rosa poniendo a disposición de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, los terrenos necesarios para su ejecución (folio 62).

Nada de esto se clarifica en el expediente administrativo, ni en consecuencia en el Dictamen que hace suya la conformidad parcial a Derecho de la propuesta de resolución administrativa. El expediente se limita a aportar una serie de planos de la glorieta, en el plano B, expresando la medida de 2.323 m<sup>2</sup> en dirección a Antigua, y en el plano C) 5.866.4 m<sup>2</sup> y A) 2973,5 hacia Antigua y 839,7 m<sup>2</sup> en el camino de la Glorieta hacia Triquivijate. No se acompaña certificación catastral alguna, sino una fotocopia de un plano con anotaciones manuscritas, ni planimetría alguna de la superficie afectada de los supuestos terrenos de los reclamantes con la concreción debida, en relación con los distintos predios de éstos, que son fincas distintas, ni el estado de los terrenos remanentes una vez ocupados, con lo que queda sin resolver la superficie y porción concreta de las fincas supuestamente ocupadas núm. 2 y 13. El Dictamen no examina la relevancia de las cuestiones planteadas y en el ejercicio de una función más jurisdiccional que consultiva, se limita a reconocer la propiedad de los terrenos, de los reclamantes, principalmente, en base a la admisión o reconocimiento que realiza el instructor del expediente, sin entrar a dilucidar la superficie afectada por la ocupación en relación con las dos fincas que se invocan, ni la transmisión del dominio.

Esta indeterminación de los bienes concretos ocupados, unida al inadecuado cauce procedimental elegido, el de la responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración, con el objeto único de indemnizar a los reclamantes, genera una absoluta inseguridad jurídica tanto para la Administración como para los reclamantes, de tal índole que, en el caso, de que la ampliación de la reclamación sobre la obra Rosa-Taro Triquivijate, fuese independiente de la obra de la

intersección glorieta, p.k. 6.070 de la GC-610, lo que no se clarifica en el expediente administrativo, ni se resuelve en el Dictamen, no podrá seguirse para ésta el cauce de la responsabilidad patrimonial que se elige ahora, por cuanto el plazo de reclamación habría concluido, al haberse iniciado la obra Tejuate-Triquivijate el 20 de julio de 1989 y concluido en el año 1994.

La acción para reclamar la incoación del correspondiente procedimiento expropiatorio, por vía de hecho, por el contrario, es imprescriptible, lo que permitiría en cualquier momento satisfacer y garantizar el derecho de los reclamantes.

La resolución de las cuestiones precedentes en cuanto a la titularidad de los bienes es esencial, además, para calificar la actuación de la Administración: la determinación de si ésta actuaba o no legítimamente y la plena satisfacción de los derechos e intereses de los reclamantes, de no verse privados de protección jurídica o de tener que seguir vías procedimentales distintas; la de responsabilidad patrimonial por la ocupación de una obra, la de la intersección y la de la expropiación, en su caso, para la ocupación derivada de la otra, Camino de Tejuaste-Triquivijate.

Incluso en la ocupación de los bienes por la Administración por la vía de hecho, se hace necesario, salvo en los casos excepcionales antes mencionados, incoar el correspondiente expediente expropiatorio por los trámites legalmente previstos hasta el pago del justiprecio que se fije, y ello con independencia de que por la ilegal ocupación proceda abonar una justa compensación (SSTS 20 de marzo de 1992, 11 de noviembre de 1993, 21 de junio de 1994 y 8 de noviembre de 1995), por lo que al justiprecio por la privación de los terrenos habrá de añadirse la indemnización por una actuación equiparable a las vías de hecho, pues de no reconocer aquella, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales.

4. Partiendo de que no procede aceptar como idónea, en el presente caso, la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por las razones antes expresadas, el dictamen aprobado por mayoría no se detiene a examinar tampoco la concurrencia de los requisitos necesarios para la procedencia de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, que acoge, al adolecer éste, de la debida relación entre causa y efecto, directa e inmediata y exclusiva, dada la conducta propia de los reclamantes que no actuaron hasta una vez concluidas las obras, teniendo conocimiento adecuado y razonable de la ocupación y

generando con su pasividad la actuación administrativa frente a la cual posteriormente reclaman. La responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración no supone que la obligación de indemnizar nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad objetiva del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en esa relación de causa-efecto intervenga, por acción u omisión, la conducta del perjudicado, como señala la STS de 4 de junio de 1994 (R-4784). Es necesario "que el daño o lesión patrimonial sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervenciones extrañas que alteren el nexo causal". En suma, el nexo causal es un requisito esencial para poder declarar la responsabilidad patrimonial. La pasividad y tolerancia de los reclamantes, que admiten en su escrito de reclamación su inactividad para no impedir la realización de las obras es decisiva, sin la cual el supuesto daño no se habría producido.

Tampoco se analiza ni motiva en el dictamen la concurrencia o no del plazo para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, que es de un año a contar desde el hecho que motiva la indemnización. El "*dies a quo*" para el cómputo del plazo de un año, en el caso analizado, debe partir, aplicando el principio más favorable para éstos, del momento en que los reclamantes tuvieron conocimiento del evento causante (ocupación). De la aplicación del principio de los actos propios, se obtiene que los reclamantes admiten en su escrito de reclamación no haber actuado antes para no impedir las obras, lo que pone de relieve que éstos tuvieron conocimiento de la ocupación de la obras desde el año 1994 a 1995 incluso después de terminadas el 16 de mayo de 1996, no podrían ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial.

Así, en el escrito de alegaciones del expediente de responsabilidad, los reclamantes solicitan el pago de los intereses legales desde la ocupación efectiva de los terrenos 25 de octubre de 1995, (fecha de la firma del acta de comprobación del replanteo) (folio 6), lo que supone, partiendo bien de esta fecha o de la terminación de la obra, 16 de mayo de 1996) que el plazo de un año se habría superado. No cabe interpretación flexible como la de la fecha de la recepción de la obra, 5 de noviembre de 1996, o de su pago o liquidación 18 de abril de 1997, que afectan al

ámbito "*ad intra*" o interno de la Administración sin relación alguna o dependencia con las relaciones de terceros o afectados.

Por otro lado, los supuestos daños son permanentes y no continuados porque los efectos lesivos quedaron determinados una vez ocurrido el hecho causante y pudieron ser evaluados de manera definitiva en el momento de producirse el acto generador de los mismos. Si el plazo se computa desde el momento en que se produjo la actuación o hecho dañoso o atendiendo a la terminación de las obras, habría concluido, lo que veda el cauce procedimental elegido de responsabilidad.

Por el contrario, la acción para reclamar la iniciación del expediente expropiatorio por razón de la ocupación por vía de hecho de los terrenos sin expediente de expropiación no está sujeta a prescripción (SSTS 24 de octubre de 1994, R-10116 y 8 de abril de 1995, R-3228): "*Quo ab initio vitiosum est, non potest. tractu tempore convallescere*".

5. En cuanto a la valoración del daño, el dictamen acepta la cantidad reclamada por los interesados como valor del terreno, de 2.205.000 ptas., coincidente el importe con la reclamada por los interesados y con la valoración técnica realizada por la Administración; también añade una indemnización por el resarcimiento de los daños ocasionados por responsabilidad patrimonial, 25% aplicable al valor de los terrenos.

En la cantidad de 2.205.000 ptas., por el valor de los terrenos no se tiene en cuenta que se desglosa de la siguiente manera: 12.000 m<sup>2</sup> a 175 ptas./m<sup>2</sup> = 2.100.000 ptas. + 5% de premio de afección = 2.205.000 ptas.

El 5% de premio de afección, sin embargo, con fundamento en el art. 47 de la Ley Expropiatoria, sólo puede tener aplicación en justiprecios realizados y resultantes de expropiaciones o transferencias coactivas de bienes; por expedientes expropiatorios de bienes, pero no cuando se ejercitan acciones de resarcimiento de daños. Así, señala la STS 11 de octubre de 1993 (R-7168) que "si la voluntad del legislador hubiese querido hacer extensivo el contenido del art. 47 de la Ley Expropiatoria, cuando de indemnizaciones se tratase o del juego de la responsabilidad patrimonial de las diferentes Administraciones Públicas, por funcionamiento normal o anormal de sus servicios, habría incluido tal prevención o en la Ley, en las previsiones contenidas en el Capítulo II del Título IV, o en el Reglamento y al no hacerlo así no cabe hacer extensivo tal derecho cuando de

acciones indemnizatorias se trate con base en lo dispuesto en los arts. 120 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa o en el art. 40 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, hoy sustituido por el art. 139 de la Ley 30/1992, puesto que el premio de afección, con la sola excepción de las indemnizaciones debidas a los arrendatarios en caso de privación definitiva para los mismos del uso y disfrute de los bienes o derechos arrendados en cuyas hipótesis sus indemnizaciones se incrementarán, también, con el premio de afección, que se calcula exclusivamente sobre el justiprecio de los bienes o derechos expropiables, sin que proceda sobre las indemnizaciones complementarias (art. 47 del Reglamento), por lo que si ello resulta así cuando de expropiaciones de cualquier naturaleza se trate, no puede hacerse extensible a aquellos supuestos en los que se ejercite una acción de resarcimiento o responsabilidad patrimonial de las diferentes Administraciones Públicas, pues la naturaleza de una y otras acciones es bien diferente".

6. En suma, el procedimiento de expropiación legalmente establecido hubiese permitido que la privación de los bienes, con especificación de las porciones concretas afectadas por la ocupación y su superficie exacta, con la correlativa transmisión del dominio se llevase a cabo en la forma y con las garantías, compensaciones e indemnizaciones que se derivan de la normativa aplicable, lo que no se obtiene, en este caso, como vía sustitutoria con la elección de la vía de reclamación de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración.

No corresponde a este Consejo Consultivo impartir justicia material al caso concreto, función jurisdiccional, o de aplicar celeridad en la resolución de los expedientes, sino la de velar por el acatamiento de los procedimientos específicos previstos legalmente, que constituyen en cuanto al fondo y la forma, la garantía patrimonial de los particulares, fundamento de la responsabilidad económica de la Administración, lo que determina que la Propuesta de Resolución debería haber sido considerada en su integridad no conforme a Derecho, al haber debido de instruirse la presente reclamación patrimonial como procedimiento expropiatorio, a la que habría de añadirse, en su caso, la indemnización procedente, y tramitarse cada una de manera diferenciada en el supuesto de acreditarse la ocupación de terrenos diferenciados, por lo que la conclusión no debió haber sido otra que la de considerar la Propuesta de Resolución dictaminada como no ajustada a Derecho.