



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y  
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de marzo de 2007, ha examinado la *propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el convenio de terminación convencional del expediente patrimonial sobre la finca xxxxx y se autoriza a la Consejería de Hacienda para la formalización de dicho convenio*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de marzo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre la *propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el convenio de terminación convencional del expediente patrimonial sobre la finca xxxxx y se autoriza a la Consejería de Hacienda para la formalización de dicho convenio*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de marzo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 265/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



**Primero.-** En el año 1943 el Estado, para la instalación de un reformatorio de menores, expropió la finca denominada "xxxxx", de 404.857 m<sup>2</sup>, propiedad de D. xxxxx, en virtud de compraventa formalizada en escritura notarial de 14 de enero de 1942, constando Acta de ocupación de la finca "xxxxx", de 18 de diciembre de 1942, y acta de pago del justiprecio, por importe de 287.396,90, de 11 de junio de 1943.

**Segundo.-** El 13 de junio de 1984 se publica en el B.O.E. el Real Decreto 1112/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de protección de menores, en virtud del cual se traspasa a ésta el "Colegio Nacional xxxxx".

**Tercero.-** El 2 de octubre de 1998 Dña. yyyyy, en nombre de la comunidad hereditaria de D. xxxxx, solicita, ante la Delegación del Gobierno de Castilla y León, "la declaración de procedencia de la reversión" de las partes de la finca expropiada, que se detallaban, al haberse producido su desafectación.

Dicha solicitud se reitera el 19 de enero de 2001 ante la Junta de Castilla y León, al amparo del artículo 68 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

**Cuarto.-** La Secretaría General de la Consejería de Hacienda dicta Resolución de 18 de mayo de 2004, relativa a la solicitud de reversión de los terrenos de la finca xxxxx sita en xxxxx, en la que se dispone:

"1º. Abrir expediente de indemnización por responsabilidad patrimonial, al amparo de lo dispuesto en los artículos 66.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, artículo 139 de la Ley 30/1991 (sic), de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, respecto de los bienes solicitados por los promotores del expediente y cuya devolución es imposible:



»a) Terrenos cedidos a la Tesorería General de la Seguridad Social por Decreto 304/1999, de 2 de diciembre, con una extensión de 153.000 m<sup>2</sup>, donde actualmente se construye en el nuevo Hospital de xxxxx.

»b) Terrenos expropiados a esta Administración Pública para la construcción de la xxxxx, con una extensión de 2.275 m<sup>2</sup>.

»2º.- Nombrar como Instructora del Expediente a D<sup>a</sup> iiiii.

»3º. Proponer la declaración de reversión de los terrenos que no están afectados al uso o servicio público para el que fueron expropiados:

»c) Parcelas del Plan Parcial xxxxx, resultantes de la gestión del indicado instrumento urbanístico y pertenecientes al Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

»d) Terrenos situados junto a la parcela cedida a la Tesorería General de la Seguridad Social, con una extensión de 44.573,56 m<sup>2</sup>.

»4º. Proponer la denegación de la reversión del resto de los terrenos anexos al Centro xxxxx, por seguir afectados al uso y servicio público”.

**Quinto.-** Como consecuencia de lo dispuesto en el apartado 1º de la Resolución mencionada en el antecedente anterior, y respecto de los terrenos reseñados en dicho apartado, se inicia de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 66.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, en el que, tras los trámites pertinentes, el 15 de julio de 2005 la instructora formula la propuesta de resolución reconociendo a favor de Dña. yyyyy y al resto de la comunidad hereditaria de D. xxxxx el derecho a una indemnización por importe de 3.993.301,70 euros.

Solicitada consulta de este Consejo Consultivo, se emitió el dictamen 727/2005, de 15 de septiembre, en el que, tras señalar entre otras consideraciones que:

“De la doctrina expuesta, para supuestos como el que ahora se analiza, cabe concluir que la declaración de la procedencia del derecho de reversión así como la de la imposibilidad de la restitución *in natura* son



presupuestos previos al procedimiento de responsabilidad patrimonial destinado a fijar la indemnización procedente, no siendo dicho procedimiento el cauce procedimental procedente para la declaración o reconocimiento de derechos.

»(...).

»En el presente caso, aunque del expediente (informe de 20 de junio de 2003 –folios 107 a 114–, propuesta de resolución y resolución de 18 de mayo de 2004 de la Secretaría General –folios 121 a 125–) se desprende tanto el reconocimiento de la procedencia de la reversión como el de la imposibilidad de la restitución *in natura* –sólo así se entiende la apertura de un procedimiento indemnizatorio respecto de los bienes solicitados cuya devolución es imposible–, lo cierto es que no se ha producido dicha declaración, debiendo subsanarse esta circunstancia, subsanación que podría producirse en la resolución que ponga fin al procedimiento, dejando así constancia expresa de la voluntad de la Administración.

»Declaración que resulta requerida no sólo como presupuesto necesario para el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial sino también como consecuencia de la reiterada solicitud que en dicho sentido se ha formulado por los particulares ante la Administración autonómica en todos sus escritos, ya desde la solicitud de 19 de enero de 2001 (folios 36 a 40).

»5<sup>a</sup>.- Una vez declarada la reversión, como presupuesto previo del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el presente dictamen no puede extenderse a la procedencia o no de aquella, ni a su alcance o extensión, del mismo modo que tampoco es objeto de dictamen cuando la restitución se hace efectiva *in natura*; desconocido, en su caso, el derecho de reversión de los particulares por la Administración, la cuestión fundamental que se suscita, como señaló el Consejo de Estado en el ya mencionado Dictamen 2607/2003, en supuesto análogo, ‘se ciñe a determinar la cuantía de la indemnización sustitutoria’ (...).”

Se concluyó:

“Que para los terrenos pertenecientes a la antigua finca ‘La xxxxx’ respecto de los que se estime declarar la procedencia de la reversión, así como la imposibilidad de su restitución *in natura*, procede acordar el reconocimiento



del derecho a una indemnización sustitutoria por el importe que resulte de aplicar al criterio reflejado en el presente dictamen en favor de Dña. yyyyy y del resto de la comunidad hereditaria de D. xxxxx”.

**Sexto.-** El 20 de diciembre de 2005 tiene entrada en el registro único de la Junta de Castilla y León un escrito del Ayuntamiento de xxxxx en el que se manifiesta:

“Para llevar a cabo dichas obras contempladas en el Proyecto de Urbanización de los accesos del Nuevo Hospital hhhhh, se requiere la disponibilidad de los terrenos pertenecientes a la Finca xxxxx, cuyo titular es la Comunidad Autónoma y cuya superficie total asciende a 16.934 m<sup>2</sup>”.

**Séptimo.-** La Secretaría General de la Consejería de Hacienda dicta Resolución de 11 de diciembre de 2006 por la que se inicia el expediente de terminación convencional sobre los procedimientos administrativos que afectan a la finca xxxxx, patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

**Octavo.-** Consta en el expediente diversa documentación, de entre la que interesa destacar la siguiente:

- Informe de 6 de octubre de 2006 de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Informe sobre la variación del Índice de Precios al Consumo entre octubre de 1998 y septiembre de 2006, para la actualización del importe de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Castilla y León, por la imposibilidad de reversión *in natura* de parte de los terrenos de la finca xxxxx.

- “Informe sobre situación urbanística y de valoración de los terrenos pertenecientes a la Junta de Castilla y León e incluidos en el Plan Parcial del Sector 25 ‘xxxxx’ a fecha de octubre de 1998”, de 17 de enero de 2007.

- “Informe complementario al de Valoración sobre los terrenos cedidos a la Tesorería de la Seguridad Social por Decreto 304/1999, de 2 de diciembre, con una extensión de 153.000 m<sup>2</sup> y sobre los terrenos expropiados a la Junta de Castilla y León para la construcción de la xxxxx con una extensión



de 2.275 m<sup>2</sup>, 'a' la fecha 2 de octubre de 1998, por el que se procede a valorar las fincas denominadas 'A' de 53.233 m<sup>2</sup> y 'B' 41.348 m<sup>2</sup> según plano adjunto".

- Igualmente consta documentación solicitada al Registro de la Propiedad de xxxxx al Inventario de Bienes y Derechos de la Comunidad de Castilla y León y al Catastro.

**Noveno.-** La Secretaría General de la Consejería formula, con fecha 12 de marzo de 2007, "Propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Convenio de terminación convencional del expediente patrimonial sobre la finca xxxxx y se autoriza a la Consejería de Hacienda, para la formalización de dicho Convenio".

Propuesta a la que se acompaña borrador de "Convenio entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la comunidad hereditaria de D. xxxxx, para la efectividad de la reversión de los terrenos de la finca 'xxxxx' desafectados de la finalidad para la que fueron expropiados y la indemnización por la imposibilidad de devolución *in natura* de algunos de ellos".

Convenio en el que, considerando declarado tácitamente el derecho de reversión sobre determinadas partes de la finca xxxxx, que se confirma de modo expreso, se concreta en 9.947.759,90 euros la cantidad global a pagar por los reversionistas, por los terrenos que pueden ser revertidos *in natura*, y en 4.249.727,47 euros la cantidad global a pagar por la Administración a los reversionistas, en concepto de indemnización, por los terrenos que no pueden ser revertidos *in natura*.

**Décimo.-** La Intervención General y la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda emiten sendos informes, de 19 de marzo de 2007, respecto de la propuesta anteriormente reseñada.

En tal estado de tramitación, mediante escrito de la Consejera de Hacienda de 20 de marzo de 2007, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** Se solicita dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León invocando al efecto el artículo 4.1.g) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, así como el artículo 20 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León. Corresponde, así, a la Sección Primera conocer del presente asunto, conforme a lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado c), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Así el convenio que se somete a autorización de la Junta de Castilla y León se presenta (estipulación novena) como aquel por el que “se pone término convencional a los procedimientos acumulados conducentes a la fijación del precio de los terrenos objeto de la reversión de que se trata y a la determinación de la responsabilidad de la Administración por imposibilidad de devolución *in natura* de algunos de ellos (...)”, sustentándose la preceptividad del dictamen en el artículo 20 y la disposición transitoria primera de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

Ahora bien, para determinar la necesidad de tal dictamen no puede prescindirse de la verdadera naturaleza y objeto del convenio, y en consecuencia valorar, por una parte, si la determinación de los importes indemnizatorios, anteriormente reseñados, conlleva una transacción extrajudicial sobre el patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, y, por otra parte, si, pese al modo en que se presenta el convenio, éste contuviese alguna otra estipulación que constituyese una válida transacción extrajudicial sobre dicho patrimonio.

**2ª.-** Así, la primera cuestión a analizar es si la determinación del importe de las indemnizaciones a pagar por los reversionistas por los bienes revertidos *in natura* o por la Administración por los bienes que no puedan ser revertidos *in natura*, de mutuo acuerdo, constituye una transacción extrajudicial sobre el patrimonio que, en cuanto modo de terminación de las respectivas tramitaciones llevadas a cabo, precise de dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo.



La respuesta necesariamente ha de ser negativa, toda vez que el Estado, en materia de competencia exclusiva conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución Española, ha configurado legalmente el derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa, desarrollada en el correspondiente Reglamento, normativa en la que se regula el procedimiento para declarar y hacer efectivo el derecho a la reversión, y a modo de piezas separadas o procedimientos subordinados o accesorios a éste, el de la determinación de la indemnización a satisfacer por el reversionista y, en su caso, el de la indemnización a satisfacer a éste por la Administración cuando los bienes no puedan ser revertidos *in natura*, sin que en ninguno de ambos casos tenga cabida el supuesto que aquí se analiza.

Normativa que no queda, ni puede quedar, afectada por las disposiciones de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, salvo en lo relativo a cuestiones meramente competenciales o autoorganizativas.

Así, la determinación de la indemnización que haya de pagar el reversionista se regirá, por remisión del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa –en la redacción vigente en el momento de formularse la solicitud–, por las normas establecidas en los artículos 24 a 47 de ésta, y concordantes del Reglamento por el que se desarrolla la Ley de Expropiación Forzosa, para la determinación del justiprecio de la expropiación.

Normas que contemplan la determinación de la indemnización o del justiprecio por mutuo acuerdo, pero que no permiten conceptualizar éste como transacción extrajudicial y en modo alguno precisar el dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo; en otro caso habría que concluir que toda determinación del justiprecio por mutuo acuerdo lo precisaría.

Y por lo que respecta a la determinación de la indemnización a satisfacer al reversionista, cabe señalar que ha de realizarse conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dada la remisión que el artículo 66.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa realiza al artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, una vez derogado el capítulo II del título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa por el citado Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.





Procedimiento que “se ciñe a determinar la cuantía de indemnización sustitutoria” (Dictamen de Consejo de Estado 2607/2003, de 23 de octubre) y en el que la exigencia preceptiva del dictamen del Consejo Consultivo deviene de la exigencia del propio procedimiento, no de transacción alguna que no tendría cabida dado el limitado objeto señalado, y que en el presente caso fue emitido ya, Dictamen 727/2005, de 15 de septiembre, sin que pueda volver a emitirse nuevo dictamen sobre la misma cuestión, máxime si se tiene en cuenta que el criterio de valoración permanece inalterado.

**3ª.-** Resta por analizar si el convenio contiene alguna previsión entre sus manifestaciones y estipulaciones que constituya una válida transacción extrajudicial sobre el patrimonio de la Comunidad de Castilla y León de modo que puede estimarse que resulta preceptivo el dictamen de este Consejo.

Ciertamente el convenio, excediendo del contenido propio del modo señalado con que se presenta, contiene determinadas manifestaciones (VII.13, VIII, IX, XIV y XX) y estipulaciones (Primera, Segunda, Tercera y Octava) que, por sí o fundamentalmente relacionando éstas con aquéllas, podrían plantear como posible una interpretación en la que se apreciase la existencia de una transacción extrajudicial que tendría por objeto el propio derecho de reversión, en cuanto supondría determinar, precisar o concretar los terrenos que procede revertir y los que no, especialmente en lo referido a los terrenos ubicados junto al Colegio xxxxx y al norte de la quinta cuerda.

Interpretación que necesariamente ha de ser rechazada al no poder constituir el derecho de reversión objeto de transacción extrajudicial, por parte de la Administración, conforme resulta de las siguientes consideraciones:

- Que teniendo la transacción como uno de sus presupuestos la necesidad de recíprocas concesiones entre las partes, “que las partes se hagan concesiones mutuas” (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2001), resulta imprescindible que las partes tengan la libre disposición sobre el objeto de aquélla. Circunstancia que no concurre para las Administraciones Públicas respecto de los bienes de dominio público, al constituir materia indisponible y en consecuencia “materia no susceptible de transacción”.

- Que la reversión de los bienes expropiados procederá en los supuestos señalados en el artículo 54 de la LEF, conforme a la redacción



vigente en el momento de solicitarse aquélla, no procediendo respecto de los bienes demaniales que continúen afectos al interés público que motivó su expropiación.

- Que, en consecuencia, la declaración de la procedencia o no de la reversión de los bienes expropiados no puede ser objeto de transacción al recaer sobre materia que no es de libre disposición para las Administraciones Públicas, como son los bienes demaniales, los cuales no pueden ser objeto de las mutuas concesiones de las partes que requiere aquélla.

- Por ello, la regulación en materia de expropiación forzosa no contempla la posibilidad de acuerdo o transacción sobre la procedencia o no del derecho de reversión.

Y el artículo 88.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que los acuerdos de terminación convencional del procedimiento no podrán versar "sobre materias no susceptibles de transacción".

- La declaración de la procedencia o no del derecho de reversión sobre determinados bienes, en consecuencia, ha de realizarse por la Administración de modo unilateral, no paccionado, y una vez formulada la solicitud de reconocimiento de aquel con anterioridad a la Ley 4/1999, de 13 de enero, como en el presente caso, de modo expreso, operando hasta entonces, transcurridos tres meses, los efectos del silencio en sentido negativo, sin que quepa un acto tácito de reconocimiento de aquél. Obviamente no subsanará dicha omisión la confirmación o reconocimiento que se haga de modo paccionado de un acto inexistente como el señalado. Así, resulta inexcusable la declaración por la Administración mediante resolución expresa de la procedencia o no, según se estime, del derecho de reversión sobre bienes determinados.

De modo que no resultando posible una interpretación como la señalada, no cabe apreciar en el convenio transacción extrajudicial alguna, no resultando, en consecuencia, preceptiva la emisión de dictamen por este Órgano Consultivo.

**4ª.-** Por último, respecto de la referencia, que se contiene en la propuesta de acuerdo sometida a dictamen, a los terrenos objeto de la solicitud



formulada por el Ayuntamiento de xxxxx, en fecha 12 de diciembre de 2005, no puede dejar de señalarse:

- Que la solicitud de reversión formulada el 8 de octubre de 1998 respecto de dichos terrenos ha de resolverse, conforme a la legislación vigente en dicho momento, en consideración a si efectivamente quedaron o no desafectados del fin público que justificó su expropiación.

- Que si por resolución se declarase la no procedencia del derecho de reversión sobre dichos terrenos, por considerar que han continuado afectos al mismo interés público, tal y como se propuso en la Resolución de 18 de mayo de 2004, de producirse una mutación demanial, por afectación de los terrenos a un interés público diferente, dicha circunstancia podría dar lugar a una nueva solicitud de reversión, ahora bien, ésta se regiría por la normativa vigente en el momento de formularse, normativa que tras la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, ha sido objeto de una modificación sustancial en lo que al derecho de reversión se refiere.

- Que en cualquier caso las Administraciones Públicas dispondrán de los medios necesarios para atender el interés público a que se alude, determinando la afectación de los terrenos que éste precise, bien a través de la correspondiente mutación demanial, bien mediante una nueva expropiación forzosa.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen, conforme a lo expuesto y sin perjuicio de las consideraciones que se realizan, sobre la propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el convenio de terminación convencional del expediente patrimonial sobre la finca xxxxx y se autoriza a la Consejería de Hacienda para la formalización de dicho convenio.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.