

19 OTRAS CUESTIONES: TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EXPROPIACIÓN

19.1 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Defensor del Pueblo viene pronunciándose sobre cuestiones relevantes en torno al acceso a la información pública, conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a raíz de las quejas recibidas. A continuación se informa sobre estas cuestiones.

En primer lugar, ha de aludirse al curso de lo que el informe anual anterior puso de relieve solo como situación inicial: en aplicación de la Ley de transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) había comenzado a dar traslado a esta institución de las resoluciones de ese organismo en cumplimiento del artículo 24.5 de la citada disposición legal. Es decir, a finales de 2015 se iniciaban las actuaciones de comprobación del cumplimiento de las resoluciones dictadas por la Presidencia del Consejo (15012561). Desde entonces se ha verificado lo siguiente.

El Defensor del Pueblo ha buscado un método simple y eficaz de seguimiento de las resoluciones, no solo del CTBG, sino también de los organismos autonómicos similares, algunos de ellos suprimidos y sustituidos por aquel mediante convenio, como el de la Comunidad de Madrid (16007913).

En general, solo se indaga los casos en que los organismos de transparencia no instan por sí mismos a la Administración al cumplimiento de su resolución. Sin embargo, en la práctica, y singularmente el CTBG, ya incluye lo que informalmente el Defensor del Pueblo vino a sugerir: instar a la Administración a que cumpla —a favor del solicitante de la información— la resolución estimatoria que el consejo haya dictado.

Algo análogo ocurre en las comunidades autónomas, por ejemplo en el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. El Defensor del Pueblo valora la oportunidad de iniciar una actuación de oficio ante la Administración pública concernida por la resolución que haya dictado el consejo de transparencia, estatal o autonómico, de lo cual se informa inmediatamente a los organismos (consejos).

La actuación se inicia solo respecto de las resoluciones donde uno de esos consejos hubiera estimado la reclamación sin más, es decir sin comprobación de su cumplimiento por la Administración. No es en principio necesario actuar ante resoluciones estimatorias que instan por sí mismas a la Administración a actuar de determinado modo, ni tampoco ante resoluciones estimatorias donde la pretensión hubiera quedado ya satisfecha. Por el contrario, cuando la queja se refiere a que sería el

propio consejo, quien está descuidando el seguimiento que le compete, entonces el Defensor del Pueblo verifica directamente ante este si la queja tiene fundamento.

El Defensor del Pueblo no actúa ante resoluciones desestimatorias o reclamaciones no admitidas a trámite o archivadas.

En cuanto a las actuaciones más relevantes, ha de señalarse la recomendación para la implantación de un sistema de obtención de información de movimientos de la tarjeta de crédito corporativa de una autoridad portuaria, accesible al público, de forma inmediata, completa y fehaciente.

La relevancia del caso está en que se trataba de implantar un sistema de obtención de información de gastos, ya fuera los movimientos de una tarjeta corporativa —que era el caso entonces—, ya fuera otro instrumento. Pero sobre todo debía resultar en un sistema fácilmente accesible al público, con periodicidad adecuada y donde figuraran el concepto y la fecha del gasto, el lugar y la hora, la identificación del causante y del establecimiento que suministró o proporcionó el bien o servicio cargado.

Pudo deducirse de la respuesta recibida de la autoridad portuaria que ello sería así próximamente, al menos respecto de los gastos de desplazamiento y pernoctación. Pero la efectiva implantación vendría demostrada por que la medida adoptada por la autoridad administrativa fuera adecuada al sentido de lo recomendado. Esto sentado, se han tenido por aceptadas la sugerencia y las recomendaciones (15009630).

De algunas actuaciones aún en curso y en principio relevantes, se informará a las Cortes Generales cuando estén ultimadas, incluidas varias de oficio sobre muy diversas materias, administraciones y circunstancias (16009377, 16011408, 16011410, 16011411, 16011412).

Por otro lado, hay varias actuaciones del Defensor del Pueblo relativas a la transparencia de las administraciones que se tratan en distintos epígrafes del presente informe, según el área de actuación administrativa concernida. En concreto: en la participación urbanística y al acceso a la información (epígrafe 16.4 de la segunda parte); en la identificación de los funcionarios del IRPF (epígrafe 12.1.1); en la organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (epígrafe 17.1); en los procesos selectivos del funcionariado público (epígrafe 18.3).

19.2 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por las lesiones que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, es un principio consagrado en

el artículo 106 de la Constitución, que desarrolla la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cuyo procedimiento se encuentra regulado por el 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.

Dilaciones en el procedimiento

El ejercicio de este derecho da lugar a numerosas quejas con un elemento común, la demora en la tramitación de este tipo de expedientes, lo que se traduce en un retraso excesivo en resolver, con independencia de la Administración actuante. La dilación en la finalización de los procedimientos es una práctica habitual por parte de las administraciones implicadas, según se ha podido constatar otro año más, tras numerosas quejas recibidas (14024277, 15011950, 15015580, y otras).

Este es el caso de un ciudadano que, el 17 de octubre de 2012, había solicitado a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía autorización para la apertura de un centro educativo en Jerez de la Frontera (Cádiz). El citado expediente se resolvió en octubre de 2013, un año más tarde, lo que provocó que la entidad propietaria del edificio donde se desarrollaba el proyecto rompiera unilateralmente el contrato, lo que le obligó, en el mes de junio de 2014, a presentar concurso voluntario de acreedores. El proyecto fue financiado por préstamos participativos que pagaban los futuros profesores y trabajadores. La falta de respuesta expresa por parte de la Administración supuso la pérdida de dinero para treinta y dos familias. El interesado instó procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Iniciadas las actuaciones, la citada consejería comunicó que el expediente se encontraba en fase de elaboración de la propuesta de resolución. La cual sería elevada, junto con el resto del expediente, a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación y al Consejo Consultivo de Andalucía con el objeto de emitir la resolución definitiva. Además, apuntó que el retraso en la resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial se debía al elevado número de procedimientos que se tramitaron y resolvieron en esa Consejería de Educación y a la limitación de recursos disponibles para ello. El expediente se inició el 19 de marzo de 2014. El incumplimiento de la obligación de resolver, por parte de la citada Administración, dio lugar a un **Recordatorio de deberes legales y una Recomendación**, al objeto de adoptar las medidas precisas para evitar que en el futuro esa consejería se apartara de lo previsto en la normativa vigente y los procedimientos se dilatasen en el tiempo, dictando la resolución correspondiente en el plazo previsto. Esta queja continúa en tramitación (16002239).

El 10 de septiembre de 2015, en la estación de ferrocarril del Puerto de Santa María (Cádiz), un ciudadano sufrió una caída que le ocasionó lesiones. Como consecuencia de ello presentó ante la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora una reclamación de responsabilidad patrimonial. Transcurrido un año desde el inicio del procedimiento, el 8 de julio de 2016, el mencionado organismo indicó que el expediente estaba pendiente de emitir la propuesta de resolución. Desde esta institución se formuló un **Recordatorio de deberes legales**. El procedimiento finalizó el 14 de julio de 2016 (16007628).

En otro supuesto de responsabilidad, la compareciente presentó, el 11 de julio de 2014, en el registro de la antigua Consejería de Asuntos Sociales, una reclamación por el supuesto trato indebido y presuntos daños causados a un familiar ya fallecido. Transcurridos más de dos años sin haber recibido comunicación al respecto, el 4 de julio del 2016, solicitó conocer el estado de la tramitación del procedimiento y darle el impulso legal previsto. En la fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (16014565).

Dilaciones en el ámbito sanitario

El retraso en resolver los expedientes de responsabilidad patrimonial es más significativo en el ámbito sanitario, dado las numerosas autoridades y organismos que intervienen en el mismo y las diversas actuaciones e informes indispensables para su resolución. Tales circunstancias concurren en el caso de una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por una ciudadana a causa de la negación a proporcionar asistencia médica de urgencia domiciliaria. El procedimiento se inició el 26 de junio de 2013 ante la Dirección General de Atención al Paciente, de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. Una vez recabada la información y documentación requerida, está pendiente de dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Prosiguen las actuaciones (16007925).

Es significativo el caso de la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias, que ha tardado un año y seis meses en dictar resolución desde que se formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños de la asistencia sanitaria en un parto (14012403).

19.3 EXPROPIACIÓN

La inactividad administrativa en la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, la falta de impulso público de los procedimientos de pago del justiprecio y de los

intereses de demora, constituye el elemento común de las quejas en esta materia. Es frecuente que la Administración pública aluda a la escasez de recursos económicos para proceder al pago de las cantidades fijadas como justo precio, pero no explica las medidas para corregir esta situación.

Dilaciones en la tramitación del expediente e impago de justiprecio

En el informe de 2015 se dio cuenta de un supuesto en el que el **Ayuntamiento de Jaén** llevaba años alegando problemas de tesorería para proceder al pago del justiprecio correspondiente a una finca afectada por el Plan Especial de Protección y Reforma, en 1980. Se efectuó una **Sugerencia** para que se procediese al pago de las cantidades adeudadas sin dilación, que ha sido aceptada en 2016 por el citado ayuntamiento, que ha abonado al interesado el importe del justiprecio, intereses de demora y costas judiciales (13031592).

Las quejas que versan sobre los retrasos en el pago del justiprecio tienen una tramitación larga y prolija, muchas de ellas se dirigen a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento, y tardan en concluirse, a veces años, porque el problema continúa subsistente. Este es el caso de una queja iniciada en 2008, a instancia de los propietarios de las fincas afectadas por las obras de la autovía Lleida-Huesca, en el término municipal de Almacelles (Huesca). El levantamiento de las actas previas a la ocupación se realizó en 2007 y 2008. En 2013 se solicitó a la Demarcación de Carreteras del Estado en Cataluña el pago de las cantidades concurrentes, de conformidad con el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. Hasta mayo de 2011, no se remitieron los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, quien en 2013 alegó a esta institución la falta de medios personales y materiales para dictar las resoluciones correspondientes. Finalmente, el Jurado, el 27 de febrero de 2015, fijó definitivamente los justiprecios de estas fincas. Esta institución ha realizado una **Sugerencia** a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras** para que proceda al pago del justiprecio y que liquide y abone los intereses de demora. La queja continúa en trámite porque la secretaría ha vuelto a dar la misma contestación sin avanzar en la tramitación del pago de las cantidades adeudadas (08003913).

En el caso de una finca afectada por las obras de la autovía A-14 Lleida-Frontera Francesa, en el tramo Lleida-Roselló, tramitado también con la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, las actas de ocupación se realizaron el 5 de marzo de 2009 y el expediente no se trasladó al Jurado de Expropiación Forzosa hasta el 6 de julio de 2015, sin pagar las cantidades concurrentes, conforme a la obligación establecida por el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. El 29 de enero de 2013, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Lleida determinó definitivamente

el justiprecio, por lo que se sugirió que se procediese al pago de las cantidades adeudadas, y dicha secretaría no se pronunció sobre su abono. La queja continúa en trámite (16002719).

La lentitud en los trámites se pone de manifiesto en prácticamente todas las quejas que se plantean sobre expropiación forzosa, así como el impago del justiprecio, indicando la falta de disponibilidad presupuestaria para expropiaciones que se llevaron a cabo hace años. En estos casos, la Administración no señala si esas cantidades se incluyen en el presupuesto de gastos para el año siguiente, ni las medidas adoptadas para proceder a la cancelación de la deuda. Estos retrasos perjudican a todos, tanto a la Administración, para quien supone un mayor coste en la ejecución de las obras, como a los ciudadanos, que no reciben la indemnización por la venta forzosa de sus bienes (15013704, 15013727, 15014027, y otras).

El problema se agudiza cuando el retraso supone un perjuicio especial al ciudadano, como puede ser el no poder hacer frente al pago de una hipoteca, que se ha tenido que suscribir para trasladar el domicilio afectado de expropiación (16016753).

Resulta contradictorio que la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda se tome su tiempo para hacer frente al pago de las deudas ocasionadas por la expropiación forzosa y, sin embargo, esa misma Administración General del Estado, cuando se trata de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, no tenga igual flexibilidad. Un ciudadano tuvo que tributar en el IRPF por la ganancia generada por la expropiación forzosa de una finca, cuyo importe de justiprecio no se le había pagado, y la Agencia Tributaria le ofrecía el fraccionamiento de pago con intereses siempre que presentase un aval bancario. El interesado no alcanzaba a comprender que la misma Administración que por un lado no le pagaba, por otro le exigiera los impuestos como si ese ingreso se hubiese producido. La Secretaría de Estado en respuesta al Defensor del Pueblo se comprometió a efectuar el pago en el plazo más breve posible (15015093).

Impago de justiprecio cuando hay beneficiario

El artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa atribuye la potestad expropiatoria a los entes territoriales y crea la posibilidad de ser beneficiario de la expropiación, por causa de utilidad, a las entidades y concesionarios a quienes legalmente se reconozca esta condición y, por causa de interés social, además a cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos de la ley especial, necesaria a estos efectos. La obligación de pago en estos casos corresponde a la entidad beneficiaria de la expropiación, pero el expropiante sigue siendo el titular de la potestad expropiatoria.

El beneficiario asume las obligaciones de pago en virtud de la relación que le liga con la Administración expropiante y en sustitución de esta, de manera que si el

beneficiario incumple sus obligaciones, quien debe sufrir las consecuencias es la Administración, no el ciudadano, cuyas garantías constitucionales no deben verse alteradas por la intervención del beneficiario, que obedece a una decisión administrativa que no es suya. Esta situación ha sido abordada por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de noviembre de 2014, que, precisamente, a propósito del impago del justiprecio a un expropiado por insolvencia de la entidad beneficiaria concesionaria de autopistas de peaje, como consecuencia de su infrautilización, dispone que la Administración «en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto —que no solo obligación— esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio». Tampoco parece lógico obligar al ciudadano que se ha visto desprovisto de su propiedad a acudir a los tribunales de justicia para que, tras un procedimiento largo y costoso, termine pagando el erario público una cantidad muy superior a la inicialmente fijada.

A pesar de estas disposiciones legales y jurisprudenciales, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda no procede al pago del justiprecio de unas fincas expropiadas por corresponder su abono al beneficiario, que es una entidad que se encuentra inmersa en un procedimiento concursal. Se ha efectuado una **Sugerencia** para que la Administración asuma su responsabilidad, la cual está en trámite (1501199).

En un caso similar, aunque responde a una expropiación por razones urbanísticas, el Ayuntamiento de Socuéllamos (Ciudad Real) consideró que no le correspondía el pago de la indemnización expropiatoria al existir un agente urbanizador, sin tener en cuenta que la fórmula jurídica para indemnizar al ciudadano proviene directamente de una obligación legal de la corporación, que es quien ostenta las competencias urbanística y expropiatoria, que son irrenunciables, por lo que se realizó una **Sugerencia**, a fin de que indemnizase al ciudadano y, si se considera oportuno, repercutir el gasto al urbanizador. Esta queja está en trámite (12005800).

Impago de intereses

La Ley de Expropiación Forzosa dispone, en su artículo 57, que el justo precio devenga el interés de demora, transcurridos seis meses desde la fecha de fijación del mismo hasta su pago. Estos intereses se devengan por mandato de la ley y su abono debería ser automático. Sin embargo, los ciudadanos tienen que realizar numerosas gestiones hasta obtener su liquidación e insistir para su abono (12120457, 12284825, 15009463, y otros).

La Administración generalmente demora su abono, hasta el punto de que la cantidad líquida exigible y vencida, que constituían los intereses de demora, vuelve a generar nuevos intereses, al amparo del artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de

noviembre, General Presupuestaria. Con la diferencia de que los intereses que devienen directamente de la Ley de Expropiación Forzosa no prescriben y estos sí, ya que el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria dispone que las deudas prescriben a los cuatro años.