En Logroño, a 20 de octubre de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

76/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. J.O.L. y D. ML D.I. quienes dicen actuar en nombre de la mercantil M. Rioja S.L., a consecuencia de la pérdida de ingresos que dicen haber sufrido en la explotación de un negocio de hostelería a consecuencia de las obras de ejecución de un Ambulatorio en las inmediaciones de dicho negocio.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 1 de marzo de 2002, por D. J.O.L. y D^a. ML D.I., se presenta escrito en solicitud de responsabilidad patrimonial contra el Servicio Riojano de la Salud, reclamando por la pérdida de ingresos sufrida en la explotación del negocio de hostelería Denominado Cafeteria Restaurante "L.C.S.I.", cuya titularidad corresponde, según dicen, a la mercantil M. Rioja S.L. a la que dicen representar, a consecuencia de las obras de ejecución y acondicionamiento de un Ambulatorio que han creado dificultades de acceso para los clientes del establecimiento. La citada reclamación se compone de un único folio al que no se acompaña documento alguno.

Segundo

En fecha 7 de marzo de 2002 se notifica a los reclamantes la apertura de oportuno expediente administrativo, al tiempo que se les facilita información acerca de la tramitación del mismo.

Tercero

El 12 de marzo de 2002, se da traslado de la reclamación a la aseguradora Z., quien, en fecha 4 de abril, alegando que la pérdida de beneficios de un negocio por obras o retraso en la ejecución de las mismas no se encuentra dentro de las garantías cubiertas por la póliza expresa que no puede hacerse cargo del siniestro.

Cuarto

El 8 de abril, se da traslado de la reclamación a la Inspectora Médica designada para la elaboración del oportuno informe, que es evacuado sin que conste la fecha del mismo. Del citado informe, y en relación con la ejecución de las obras que motivan la interposición de la reclamación objeto de este expediente, se obtiene la siguiente relación cronológica:

- El 29 de diciembre de 1999, se formalizó el contrato para la ejecución de las obras de construcción del Centro de Salud Labradores II de esta ciudad, pactándose un plazo de ejecución de 18 meses contados desde el día siguiente a la firma del acta de comprobación del replanteo, que tuvo lugar el 27 de enero de 2000.
- El Ayuntamiento de Logroño concedió licencia de obras y de actividad por Resolución de la Alcaldía de fecha 28 de junio de 2000.
- Por Resolución de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de 29 de abril de 2002, se aprueba un primer modificado de las obras, aun cuando dicha modificación ya había sido ejecutado con anterioridad a su aprobación.
- El 31 de mayo de 2002 se firmó el Acta de Recepción de las obras, supervisándose en fecha 6 de junio por el Servicio competente el certificado final de obra.
- En fecha 28 de junio, por el Ayuntamiento de Logroño se otorgó licencia de primera ocupación y funcionamiento.

Quinto

En fecha 27 de diciembre de 2002, se notifica a los interesados la apertura del trámite de audiencia, personándose estos el 30 de diciembre en las dependencias del Servicio Riojano de Salud y recibiendo copia de toda la documentación obrante en el expediente, y recordándoles que pueden formular alegaciones en el plazo de 15 días a partir de la notificación del trámite de audiencia.

Sexto

El 1 de abril de 2003, el Sr. O.L., presenta en la Delegación del Gobierno en La Rioja escrito al que adjunta lo que denomina “informe elaborado por la Asesoría de Empresa A.”, según el cual la disminución del volumen de ventas durante los ejercicios 2000, 2001 y 2002, en los que se llevaron a cabo las obras, ascendió a la cantidad de 14.099.819 Pts.

Séptimo

En fecha 24 de julio de 2003, se dicta Propuesta de Resolución que desestima la reclamación interpuesta, y que es informada favorablemente por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en fecha 4 de septiembre de 2003.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 16 de septiembre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 30 de septiembre de 2003, el Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 30 de septiembre de 2003, registrado de salida el 1 de octubre de 2003, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el R.D. 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, lo que igualmente reitera el artículo 12.g) de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional, aprobado por Decreto 8/2002 de 24 de enero.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado R.D. 429/1993, ha de pronunciarse

sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre la responsabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el presente caso.

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, el sistema legal actualmente vigente que viene constituido por el artículo 106.2 CE y el artículo 139.3 LPAC, centra el fundamento del sistema en la necesidad de preservar todo daño no buscado, ni querido ni merecido por la persona lesionada que, sin embargo, resulte de la actuación administrativa. Quedan, de este modo encuadrados dentro de los daños indemnizables, no sólo los ilegítimos consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus funcionarios, supuesto comprendido dentro de la expresión “funcionamiento anormal de los servicios públicos”, sino también los daños sufridos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión de los daños causados involuntariamente o, al menos, con una voluntad incidental y no directa de causarlos y, en definitiva, los resultantes del riesgo que supone la existencia misma de ciertos servicios o la forma en que estos están organizados, puesto que únicamente se excluyen aquellos daños que se producen a causa de fuerza mayor: acaecimientos realmente extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes:

Hecho imputable a la administración.

Lesión o perjuicio antijurídico efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

Relación de causalidad entre hecho y perjuicio.

Que no concurra fuerza mayor.

Pues bien, en el caso sometido a nuestra consideración y de conformidad con lo manifestado, tanto en la propuesta de resolución, como en el informe de los Servicios Jurídicos, consideramos que no se da la concurrencia de todos esos requisitos que harían surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica. La prueba de la concurrencia de los mismos corresponde a aquel que reclama, y ello a través de todos los medios de prueba admitidos en Derecho.

Así, no han acreditado siquiera haber sufrido el perjuicio económico que se atribuyen, por cuanto ni han acreditado la composición del capital social de la sociedad mercantil M. Rioja S.L. que dicen es la propietaria de los negocios de hostelería, ni han acreditado la propiedad de los citados negocios. Poco hubiera costado aportar la escritura de constitución de la citada sociedad mercantil, así como cualquier documento relativo a la titularidad del negocio: seguridad social, alta en Hacienda o en la Seguridad Social, etc. Pero es que, además, los reclamantes ni siquiera han acreditado a lo largo de la tramitación del expediente la realidad del perjuicio que alegan haber sufrido. En su escrito inicial, manifiestan que el negocio de hostelería denominado Cafeteria Restaurante L C. S.I., “***...se ha visto seriamente perjudicado por las obras de construcción y acondicionamiento del Ambulatorio que por ese Servicio de Salud, se está instalando en el solar adyacente. Que, no sólo las obras en curso, sino la demora injustificada en la terminación de las mismas, son las que están causando perjuicios económicos de incalculable valor a los dicentes, los cuales han visto mermadas considerablemente las ventas por el difícil acceso de los clientes al local; ello debido precisamente al estado en que se encuentran las inmediaciones del mismo por las obras referidas***”.

Al respecto, es preciso indicar que no consta en el expediente indicio alguno de cómo podrían haber afectado las citadas obras al negocio o negocios de hostelería. No se ha propuesto ni practicado prueba alguna que acreditase la forma en la que se han llevado a cabo las obras, ni cómo han afectado las mismas al acceso al negocio en cuestión, ni a qué distancia se encuentra este del Centro de Salud. Pero es que, además, tampoco se ha acreditado de ninguna manera el pretendido perjuicio económico sufrido por los reclamantes. Así, a su escrito inicial, no acompañan documentación alguna al respecto, sin que si siquiera cuantifiquen en el mismo el monto de su reclamación. Posteriormente, y de manera a todas luces extemporánea, aportan un pretendido informe pericial, que no es tal, con el que pretenden justificar unas pérdidas de 14.099.819 Pts.

durante los años 2000, 2001 y 2002. Sin embargo, dicho pseudo informe, no está firmado, sin que conste por lo tanto, ni el nombre ni la cualificación profesional de quien lo ha emitido, por lo que no puede dársele valor alguno. Por otra parte, del citado informe tampoco se desprende cuál es la causa del descenso de las ventas en el negocio de cafetería, tratándose, por lo tanto, de una mera manifestación de parte interesada, a la que no puede concedérsele valor alguno.

De lo expuesto hasta el momento se desprende que los reclamantes no han acreditado prácticamente ninguno de los requisitos exigidos para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que no cabe otra respuesta que la de la desestimación de su reclamación, sorprendiendo un tanto que quien alega un perjuicio económico de tan importante monto, siga con tan poca diligencia el expediente administrativo.

Pero, además y aun cuando y a los meros efectos dialécticos se pudiera considerar que los reclamantes han sufrido un daño perfectamente evaluable a consecuencia de unas obras ejecutadas por la Administración, tampoco en ese caso existiría responsabilidad del Servicio Riojano de Salud. Del expediente se desprende que, según el contrato administrativo de obras, las obras debían llevarse a cabo en el plazo de 18 meses, contados a partir del día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo, que tuvo lugar el 27 de enero de 2000. Así pues, las obras deberían haber terminado a finales de julio de 2001. Consta igualmente en el expediente la existencia de un modificado del proyecto inicial, entregándose las obras finalmente a finales de mayo de 2002, diez meses después del plazo contractualmente establecido. Sin embargo, la existencia de un modificado nos lleva a considerar que el retraso en la entrega definitiva del Centro de Salud, no es algo especialmente llamativo, como para que por ese retraso exista obligación de indemnizar. En estos supuestos de incomodidades producidas a consecuencia de la ejecución de obras públicas que tengan una duración razonable, nos encontramos ante la idea de las denominadas cargas generales, a la que con frecuencia, apelan tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo, para evitar la responsabilidad de la Administración y evitar que se desborde por una mala inteligencia del carácter objetivo con el que está configurada. Así, el Consejo de Estado ha considerado en su Dictamen de fecha 23 de diciembre de 1986, como cargas generales que el ciudadano debe soportar las incomodidades o molestias producidas a los vecinos de un inmueble por razón de los trabajos

realizados en la calle, siendo, por lo tanto, la doctrina contenida en el mismo perfectamente aplicable al supuesto objeto del presente dictamen. En estos casos el posible perjuicio sufrido por los particulares no resulta antijurídico, y por lo tanto, no surge la obligación de reparación por parte de la Administración, por cuanto el ciudadano tiene la obligación de soportar aquellas molestias particulares que puedan derivarse de la ejecución de una obra pública de la que se va a derivar una mejor situación de la generalidad, y ello con la circunstancia de que, si dichas obras en algún momento han podido suponer algún perjuicio para los reclamante, algo que no han acreditado en momento alguno, lo cierto es que, una vez el Centro de Salud hay comenzado a funcionar, habrá supuesto un valor añadido para los negocios del reclamante, pues va a contar con una clientela al menos potencial, con la que no podría contar si el citado Centro de Salud, no existiese.

Pero es que, además, del expediente se desprende que los reclamantes no se vieron privados de manera total y absoluta del acceso a sus negocios, siendo en este caso aplicable lo establecido en el dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero de 1999, según el cual:

“El Consejo de Estado ha venido manteniendo que la privación de un acceso necesario, a consecuencia de la ejecución de una obra pública, puede producir una situación que, legítima dentro del marco de la actividad de la Administración Pública para mejorar las infraestructuras públicas, resulte lesiva, directa e inmediatamente, para el particular que sufre efectivos y evaluables perjuicios. Sin embargo, se ha circunscrito la consideración de lesión jurídica indemnizable, a estos efectos, a la privación total o dificultad extrema de acceso a las propiedades o actividades mercantiles o industriales colindantes (Dictámenes núms. 685/93, de 8 de julio de 1993; 1.248/94, de 21 de julio de 1994; 549/96, de 16 de mayo de 1996; y 5.616/97, de 11 de diciembre de 1997). Por tanto, cuando la lícita actividad administrativa ha producido como resultado una mayor complejidad, que no imposibilidad, en el acceso, no se genera necesariamente la responsabilidad administrativa, pues, como ya puso de manifiesto este Alto Cuerpo Consultivo en su Dictamen núm. 52.061, de 13 de octubre de 1988, no constituye lesión indemnizable “la mayor distancia a una carretera o la menor comodidad a un acceso”.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D. J.O.L. y D^a. ML D.I., por las razones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.