

En Logroño, a 9 de noviembre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**109/05**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Quel, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. Daniel C.M. y otros.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

En fecha 22 de abril de 2005, tiene entrada, en el registro del Ayuntamiento de Quel, una instancia firmada por D. Daniel C.M. y cuatro personas más, en reclamación de la cantidad de cuarenta mil veinte euros, en concepto de depreciación de un local comercial de su propiedad que se ha visto afectado como consecuencia de la ejecución por el Ayuntamiento de las obras de urbanización de la Calle Nueva de dicha localidad, indicando que, como consecuencia de la misma, se ha rebajado la cota de la calle respecto de su anterior configuración, habiendo producido un escalón para acceso al citado local a través de dicha calle de unos 50 centímetros de altura, sin que sea posible la construcción de escalones, pues los mismos tendrían que invadir la calle, lo que el Ayuntamiento no permite e impidiendo igualmente el acceso al local con vehículos.

Se acompaña al citado escrito, informe pericial de Arquitecto, relativo a la cuantía de la depreciación, sin que conste en el mismo la firma de su redactor; diversas fotografías de las que se desprende tanto la existencia del escalón como sus dimensiones; título de propiedad de los reclamantes sobre el citado local, que viene a ser un anejo de una

vivienda en la calle Avenida de La Rioja nº 52, que se adquirió por los reclamantes en enero de 2004, en el precio conjunto de 72.200 €.

### **Segundo**

El 2 de mayo, la Alcaldía dicta Providencia ordenando a la Secretaría del Ayuntamiento comprobar si el escrito inicial cumple todos los requisitos del artículo 6.1 del Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y que se emita informe acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de la reclamación. Dicho informe es emitido en la misma fecha, proponiendo la admisión a trámite de la reclamación, que se lleva a cabo mediante Resolución de la Alcaldía de esa misma fecha, en la que, además, se procede al nombramiento de Instructor y se facilita información relativa a la tramitación de la reclamación interpuesta.

### **Tercero**

El 6 de mayo de 2005, se solicitan informes, tanto al Arquitecto Municipal como a la Dirección Técnica de las obras ejecutadas en la calle Nueva, y a la Secretaría del Ayuntamiento.

### **Cuarto**

El Arquitecto municipal en su informe viene a indicar que, antes de la ejecución de las obras, el local tenía acceso rodado, por contar con un recercado de hormigón que ocupaba prácticamente la mitad de la anchura de la calle, así como una rampa, invadiendo ambas vías públicas. Con las obras ejecutadas, la calle ha quedado prácticamente al mismo nivel que estaba, y se ha restituido una situación irregular, eliminando el muelle y la rampa y dejando una calle accesible en toda su anchura y longitud. Por ello considera que no existe ninguna depreciación, pues el posible valor añadido que pudiese tener el local, se basaba en una situación irregular. La Dirección Técnica de las obras, prácticamente repite el anterior informe, añadiendo que no es inviable la ejecución de un nuevo acceso, bien peatonal o bien rodado, al local, sin invadir la calle, ya que solo hay que modificar el forjado de suelo de planta baja.

Por último, el informe de Secretaría indica que el local en cuestión está incluido como inmueble afectó al pago de contribuciones especiales para la financiación parcial de las obras de renovación de redes de agua potable y saneamiento, canalización de río de riego y pavimentación de la calle Nueva .

### **Quinto**

Los reclamantes, el 11 de mayo de 2005, presentan escrito solicitando la práctica de diversos medios de prueba, que son admitidos por el Instructor, que requiere al Arquitecto Municipal la contestación a los extremos planteados por los reclamantes.

En su contestación, se indica que el desnivel entre el acceso al local y la calle es de 50 centímetros antes y después de ejecutarse las obras. Lo que ocurre es que, antes de las mismas, ese desnivel se salvaba con un muelle de aproximadamente 25 centímetros de altura construido sobre la calle y una rampa que invadía dicho muelle y salvaba otros 25 centímetros. Actualmente, para acceder al local, se precisa superar un desnivel de 50 centímetros, lo que impide el acceso de vehículos y personas de avanzada edad. Por último, se señala que, para salvar el actual desnivel, sería preciso construir una escalera o una rampa, dentro del local, lo que puede llevarse a cabo aunque exista un forjado a nivel de planta baja.

### **Sexto**

En fecha 12 de julio, se acuerda el trámite de audiencia, que es evacuado por los reclamantes mediante escrito de fecha 22 de julio. En el mismo, además de insistir en su pretensión, los particulares muestran su oposición al hecho de haber sido ellos quienes hubiesen construido lo que en los informes técnicos se denomina muelle de carga, el cual atribuyen única y exclusivamente al Ayuntamiento de la localidad en la anterior urbanización de la calle.

### **Séptimo**

El 3 de agosto, el Instructor dicta Propuesta de Resolución desestimando la reclamación interpuesta, por considerar que el posible daño sufrido por los reclamantes carece del requisito de la antijuridicidad, la cual es aprobada por la Junta de Gobierno de la Corporación en su sesión del 25 de agosto.

### **Octavo**

En fecha 24 de octubre de 2005, y para mejor proveer, se solicitó por este Consejo Consultivo al Ayuntamiento de Quel, informe ampliatorio del Arquitecto de la localidad sobre una serie de documentos aportados al expediente por los reclamantes. Dicha diligencia es cumplimentada en tiempo y forma por dicho Ayuntamiento.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito 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 Real Decreto 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.

La vigente normativa de este Consejo, a la que hemos aludido reiteradamente en diversos Dictámenes, considera preceptiva nuestra intervención consultiva en reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 600 €.

El artículo 10.2 de la Ley y el 9 de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional permiten a las Entidades que integren la Administración de La Rioja recabar la asistencia de este Consejo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos y que se refieran a asuntos de su respectiva competencia, y siempre a través de la Consejería competente en materia de Administración Local, lo que ocurre en el presente caso.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 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 los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública.**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 CE y 139.1 y 2 141.1 LRJ-PAC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante

acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así, como, finalmente que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

En el caso sometido a nuestra consideración, no existe duda alguna acerca de que, como consecuencia de la ejecución de unas obras de urbanización por el Ayuntamiento de Quel en la calle Nueva de dicha localidad, un determinado local comercial, propiedad de los reclamantes, ha quedado con su entrada a un nivel unos 50 centímetros más elevado que la cota de la calle, con lo que se impide el acceso de vehículos al citado local, del que nadie ha puesto en duda que existiese antes de la realización de las obras, y se dificulta considerablemente el acceso para los peatones. Frente a la postura de los reclamantes, la Propuesta de Resolución, reconociendo en su Fundamento Jurídico que los reclamantes han sufrido un perjuicio económico como consecuencia de las obras ejecutadas, considera que dicho daño no resulta indemnizable pues falta el requisito de la antijuridicidad, por entender que la lesión ha quedado justificada de modo implícito en la actuación de urbanizar una calle en la que se impedía su tránsito rodado y peatonal, por la colocación de una rampa y un muelle de carga que invadía aproximadamente la mitad de la misma, poniendo así fin a una situación irregular que venía existiendo, y en aras del interés general de la localidad de Quel.

Con los documentos que se adjuntan con el escrito evacuando el trámite de audiencia, se adjunta un certificado expedido por el secretario de la Corporación de fecha 16 de marzo de 1.963, en el que se indica que el desnivel que debe llevar la calle en cuestión es del 1% a partir del Río de Bagal, coincidiendo este término con el pago que figura en el título de propiedad de los reclamantes. Además, adjuntan un escrito presentado ante el Ayuntamiento de Quel por una de las personas de quienes traen causa los reclamantes, en el que muestran sus quejan al Ayuntamiento de la localidad por el estado en que se encuentra la Calle Nueva, y en el que se hace referencia al certificado del Secretario a que nos hemos referido anteriormente. De la información complementaria

solicitada para mejor proveer, se desprenden las siguientes circunstancias relativas a los hechos a que se refiere la anterior documentación:

*-El edificio que nos ocupa, así como los del entorno, fue construido antes de la primera urbanización de la calle.*

*-El Ayuntamiento dio los mismos niveles a todos, pero el resultado es que cada uno está a distinto nivel. Con la documentación que hay actualmente, no es posible saber quién edificó conforme a lo marcado por el Ayuntamiento y quién no.*

*-Cuando se realizó la primera urbanización de la calle, se hizo conforme al proyecto aprobado y de acuerdo con los vecinos, después de diversas negociaciones.*

*-No hay constancia de cuándo se realizó el muelle de carga. En todo caso, no figura en el proyecto de urbanización, ni en la modificación del mismo, ni en las actas de recepción. Tampoco hay constancia de que tenga licencia municipal ni consentimiento del Ayuntamiento.*

*-Las nuevas obras de urbanización realizadas últimamente, por las que el alegante solicita los daños, se hicieron conforme a las cotas existentes en la calle, consecuencia de las primeras obras de urbanización, y eliminando el muelle añadido.*

*-El edificio que nos ocupa, cuando se construyó, elevó su planta baja por encima de las cotas de rasante marcadas por el Ayuntamiento, para construir un sótano. Después, realizada la urbanización de la calle, y para poder tener un acceso rodado, que no tenía, se construyó el muelle de carga.*

Con independencia de quién construyese el muelle de carga y la rampa, lo cierto es que los propietarios de la lonja disponían, desde hacía prácticamente 30 años, de acceso rodado a la misma, sin que, a lo largo de todo ese tiempo, exista un solo requerimiento de la Corporación Local indicando la ilegalidad de dicha construcción o exigiendo su demolición. En todo caso, a lo largo del tiempo se ha venido consintiendo una situación de hecho, en la que, cuando ha existido conflicto entre los vecinos, se ha dado la razón a los propietarios de la lonja, como ocurre con el incidente de la colocación de unos remolques, entre 1995 y 1999, por los propietarios del edificio de enfrente, con el fin de que el tráfico rodado por la calle discurriese a través de ese denominado muelle de carga, y que terminó con el requerimiento del Ayuntamiento para que se eliminasen esos remolques de la calle.

Así pues, entendemos que concurren todos los requisitos para que consideremos la concurrencia de responsabilidad patrimonial en el Ayuntamiento de Quel:

- 1) Existe un daño real y efectivo, pues se ha privado de acceso rodado a un local que lo tenía.
- 2) Ha existido una actuación administrativa, cual es la ejecución de las obras de urbanización de la Calle Nueva.

3) Existe relación de causalidad, pues la causa del daño es precisamente la ejecución de dichas obras.

### **Tercero**

#### **Sobre la cuantía de la indemnización.**

En cuanto a la cuantía de la indemnización, nos encontramos con que, frente al informe pericial adjuntado por los reclamantes, justificando la cantidad reclamada, la Corporación no ha practicado prueba alguna tendente a desvirtuar la misma.

Sin embargo, y pese a ello, no podemos compartir la indemnización solicitada por los reclamantes, por varios motivos.

Así, y aunque han aportado un informe pericial, el mismo habla de precios medios en la localidad. Sin embargo, el daño indemnizable a los reclamantes es el daño real por ellos sufridos y, por ello, lejos de lo que son meras estimaciones, deberíamos haber sabido el grado de utilización del local, el tránsito de vehículos hacia el mismo, etc.

Por otra parte, los reclamantes han aportado su título de propiedad sobre el local, adquirido mediante escritura pública de fecha 16 de enero de 2004 y del que se desprende que el local en cuestión es un anejo de una vivienda, adquiriéndose el conjunto, en la citada fecha, en el precio de 72.200€. Así las cosas, parece a todas luces desproporcionada la cantidad solicitada, pues el citado local comercial, siendo un anexo de la vivienda, ni siquiera resulta el elemento primordial del bien, por lo que la indemnización solicitada que representa prácticamente el 60% del valor del bien no guarda proporción alguna. En atención a todo lo expuesto, entendemos que el importe de la indemnización debe ascender a la cantidad de 7.200 €, correspondiente al 10% del valor total del bien, por ser éste el perjuicio real sufrido por los reclamantes, al no constar en el expediente datos relevantes, como el destino del local, el volumen real de tráfico que ha disminuido como consecuencia de la privación de acceso rodado y su repercusión en términos económicos, no pudiendo aceptar la valoración de los perjuicios contenidos en el informe pericial; pues, como ya hemos manifestado, se trata de meras hipótesis o lo que se denominan *sueños de ganancia*, pero no un daño real y efectivo. Como tal hemos de entender las referencias a la pérdida de la capacidad de segregación del local, así como el hecho de haberse convertido el local en una planta baja de fondo excesivo, lo que se considera un factor negativo en la valoración.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Existe responsabilidad patrimonial imputable al Ayuntamiento de Quel, que debe indemnizar a los reclamantes en la cantidad de 7.200 € con cargo a las partidas presupuestarias que correspondan.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.