



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera
Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de noviembre de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 448/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de octubre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los perjuicios ocasionados por unas obras municipales.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de octubre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 448/2023 y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 20 de marzo de 2023 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, por los perjuicios que la ejecución de las obras de urbanización de la calle ccc1 de esa ciudad ha ocasionado en su negocio (Bar qqqq). Alega que durante la ejecución de las obras (de junio de 2021 a abril de 2022) ha sufrido una merma sustancial en su actividad provocada por la imposibilidad de acceder al local, con el consiguiente perjuicio económico.



Cuantifica la indemnización que reclama en 8.887,50 euros, en concepto de lucro cesante.

Aporta fotografías de las obras en ejecución, las declaraciones del IRPF correspondientes a los ejercicios 2020, 2021 y 2022, junto a dictamen pericial económico.

Segundo.- El 19 de abril de 2023 el jefe de Centro de Conservación de la Vía Pública emite informe en los siguientes términos:

»3.- Con fecha 13/04/23, dicho contratista, presenta el escrito que se adjunta. En dicho escrito se da cuenta de las fechas reales entre las que se realizó el conjunto de las obras (26/07/21 al 31/03/22), de las restricciones que sufrió el tráfico rodado, del acceso permanentemente abierto para los peatones a los locales comerciales, e incluso de la disponibilidad de la acera para la instalación de la terraza a excepción de un único mes en pleno invierno.

»4.- A la vista de dicho escrito, cuyo contenido se considera plenamente veraz y acorde con la realidad del viario, y de las intervenciones realizadas en el mismo, no habiendo existido negligencia o mala praxis que pudiera dar pie a vincular los daños que se denuncian con las obligaciones de empresa contratista, el técnico que suscribe entiende que no queda acreditada la responsabilidad de dicha empresa en los presuntos daños y perjuicios reclamados.

»5.- En caso de existir algún tipo de responsabilidad en dicho "lucro cesante", ésta sería del Ayuntamiento de xxxx por el hecho de promover una obra que ha incluido la renovación de la acera en la que se ubica una terraza de hostelería (autorización discrecional en dominio público), impidiendo su montaje durante solo uno de los ocho meses de duración total de los trabajos y ello independientemente de inexactitudes e interpretaciones sesgadas que figuran en el informe pericial aportado, que en todo caso debería ser analizado por técnico competente".

Tercero.- Obra en el expediente alegaciones de 13 de abril de 2023 de la adjudicataria de la licitación (a la que se dio traslado de las actuaciones para su personación en el procedimiento) en las que manifiesta que se considera ajena a cualquier tipo de responsabilidad y afirma "que los trabajos ejecutados por nuestra empresa y contratados por el Excmo. Ayuntamiento de xxxx, consistentes en la renovación de la pavimentación de aceras,



estacionamientos, calzadas y de las redes municipales de abastecimiento y saneamiento en la C/ ccc1, en el tramo entre Av. ccc2 y C/ ccc3, fueron ejecutados entre el 26 de julio de 2021 y el 31 de marzo de 2022.

»que ciertamente, entre las fechas anteriormente indicadas el tráfico de vehículos rodado por la C/ ccc1, en el tramo referido, estuvo restringido para posibilitar la ejecución de los trabajos, permitiendo cuando las circunstancias de la obra lo posibilitaban el acceso a los vados autorizados y en todo momento el abastecimiento de mercancías a los locales comerciales ubicados en [a zona de obra (se adjuntan a este informe los Decretos de autorización de ocupación de la vía pública en los que consta como condición el "corte total al tráfico de vehículos")]

»que el tránsito peatonal por la zona estuvo permitido en todo momento, manteniéndose permanentemente habilitados accesos peatonales a inmuebles y locales comerciales

»que la renovación de la pavimentación de la acera de la C/ ccc1 correspondiente al tramo del lateral de los números impares, entre C/ ccc4 y C/ ccc5, donde se ubica el local comercial regentado por el reclamante, se ejecutó entre mediados del mes de enero de 2022 y mediados del mes de febrero de 2022. Fuera de este periodo el frente de acera correspondiente al local comercial mencionado estuvo disponible para que fuera utilizado como parte del negocio (terrazza), ya sea con la antigua pavimentación primero o con la nueva después.

»que por todo lo anteriormente expuesto no nos consideramos responsables de los daños o perjuicios reclamados”.

Cuarto.- El 29 de junio de 2023 la Secretaría Ejecutiva del Área de Tráfico y Movilidad emite informe de valoración en el que señala que “(...) del informe aportado no se desprende que exista una relación causa efecto entre la actuación de esta Administración y los beneficios dejados de percibir. Se acredita una disminución en las ventas (como se ha señalado general en el sector de la hostelería en ese período), pero no que la misma sea consecuencia de las obras ejecutadas”.

Quinto.- Concedido el preceptivo trámite de audiencia, se presentan alegaciones el 26 de junio de 2023, en las que se reitera la pretensión.



Sexto.- El 17 de octubre de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos".



La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por lucro cesante en la explotación de un negocio a consecuencia de la ejecución de obras municipales en la calle en la que se ubica aquel, al dificultar durante su ejecución el acceso al mismo.

Pues bien, en cuanto a la concurrencia del necesario nexo causal entre la actuación administrativa y el daño alegado es de reseñar que la reclamación y el dictamen pericial económico sostienen que el volumen de facturación anual del negocio de hostelería ha sufrido una disminución en los ejercicios



de 2021 y 2022, como consecuencia de las obras de urbanización realizadas por el Ayuntamiento.

Frente a ello, se ha de tener en cuenta que, según el informe técnico del jefe de Centro de Conservación de la Vía Pública, la obra se ejecutó del 26 de julio de 2021 al 31 de marzo de 2022, sufriendo la calle restricciones únicamente al tráfico rodado, pues se garantizó "el acceso permanentemente abierto para los peatones a los locales comerciales, e incluso de la disponibilidad de la acera para la instalación de la terraza a excepción de un único mes en pleno invierno".

Asimismo, el informe económico de la Secretaría Ejecutiva del Área de Tráfico y Movilidad señala que "debe considerarse que durante el ejercicio 2021, aún seguíamos conviviendo con medidas restrictivas por el COVID-19, que tuvieron una repercusión en el negocio, como en otros muchos, sin que en ningún momento en el cálculo realizado y plasmado en el informe se haya hecho alusión alguna a dicha circunstancia.

»(...)

»Se concluye por tanto, que, en su caso, el cálculo de lucro cesante debe ir encaminado a especificar cómo ha afectado de forma directa la no posibilidad de instalar la terraza en pleno invierno durante un mes, en relación con la actividad del negocio.

»En este punto es necesario recordar que el reclamante se benefició, como el resto del sector, de la exención de la tasa por ocupación del dominio público con la terraza durante los ejercicios de 2020 y 2021, así como de la bonificación del 40 por ciento durante el ejercicio de 2022.

»En todo caso, los datos de la evolución de las ventas no se han acreditado con documentación real y objetiva. Más aún, debemos indicar que se ha desglosado por trimestres en los años 2021 y 2022 pero no así en el 2019, lo que hace más difícil el análisis comparativo y el propio cálculo. Del mismo modo, no se han aportado libros de registros de ingresos y gastos para poder verificar que el rendimiento neto del que hablan sea real y no meras especulaciones.

»A modo de conclusión, del informe aportado no se desprende que exista una relación causa efecto entre la actuación de esta Administración y los beneficios dejados de percibir. Se acredita una disminución en las



ventas (como se ha señalado general en el sector de la hostelería en ese período), pero no que la misma sea consecuencia de las obras ejecutadas”.

En consecuencia, de lo expuesto parece que el reclamante no ha acreditado una relación adecuada entre la ejecución de las obras municipales y la disminución de sus ingresos de la actividad que le es propia, que pudo tener lugar por otras causas como las restricciones sanitarias u otras circunstancias de diferente naturaleza, a lo que hay que sumar la deficiente documentación aportada por el reclamante, a fin de verificar la alegada merma en la facturación del negocio de hostelería.

Sentado lo anterior, es un hecho no controvertido que la realización de las obras, a pesar de que se mantuvieron habilitados los accesos peatonales al establecimiento, privó al reclamante de la instalación de la terraza durante un mes de invierno -mediados del mes de enero de 2022 y mediados del mes de febrero de 2022-.

Así las cosas, la cuestión estriba en determinar si la ejecución de las obras de interés general, como es la que nos ocupa -la renovación de la pavimentación de aceras, estacionamientos, calzadas y de las redes municipales de abastecimiento y saneamiento en la calle ccc1-, ha generado un daño antijurídico que el reclamante no tiene el deber jurídico de soportar.

Constatado lo anterior, ha de señalarse que estos supuestos de incomodidades producidas a consecuencia de la ejecución de obras públicas que tienen una duración razonable se encuadran en lo que se viene denominando “cargas generales”, que se rigen por el principio del deber jurídico de tener que soportarlas. Ello evita que la responsabilidad de la Administración se desborde por una mala inteligencia del carácter objetivo con el que está configurada, lo que frenaría en la práctica la realización de cualquier obra pública.

Sobre supuestos similares se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos, Dictámenes 1.048/2007, 722 y 769/2009 y más recientemente el 62/2021), continuando la doctrina iniciada por el Consejo de Estado (por todos, Dictamen de 23 de diciembre de 1986), que considera como cargas generales que el ciudadano debe soportar, siempre que sean razonables y proporcionadas, las molestias y los perjuicios producidos por razón de los trabajos realizados en las vías y espacios públicos.



En general, las incomodidades, ruidos o dificultades de acceso a los establecimientos, por causa de las obras públicas que se llevan a cabo de forma legítima por las Administraciones, son cargas que los particulares están obligados a soportar a causa de su generalidad, y únicamente la privación total de accesos a los negocios y de la actividad comercial conformarían los supuestos dentro de los cuales la perturbación causada se puede calificar de sacrificio especial.

Por todo ello, si las molestias son razonables y legítimas y si el acceso es posible, aunque difícil, el supuesto de hecho se reconduce al criterio jurisprudencial sobre las incomodidades producidas a consecuencia de la ejecución de obras públicas que tengan una duración razonable, esto es, se está ante el supuesto de las referidas cargas generales.

De este modo, el posible perjuicio sufrido por los particulares en estos casos no resulta antijurídico y, por lo tanto, no surge la obligación de reparación por parte de la Administración, toda vez que el ciudadano tiene la obligación de soportar aquellas molestias particulares que puedan derivarse de la ejecución de una obra pública general de la que se va a derivar una mejor situación para la comunidad; y ello con la circunstancia de que si dichas obras en un primer momento suponen un perjuicio para el reclamante, posteriormente podrán redundar también en su beneficio.

En el caso objeto del presente dictamen, como ya hemos expuesto, parece que las obras no tuvieron una duración excesiva -26 de julio de 2021 al 31 de marzo de 2022-, sin que conste en el expediente retraso alguno en su ejecución. No se ha impedido el acceso peatonal al local ni se han generado importantes molestias que hayan obstaculizado el normal desarrollo de la actividad, facilitando el establecimiento de la terraza y asegurando el abastecimiento de mercancías. Ciertamente la ejecución de las obras impidió la instalación de la terraza en invierno durante un mes; ahora bien, habida cuenta que el reclamante no ha justificado el perjuicio económico generado por causa de la eliminación del velador, además de su incidencia en la totalidad de la actividad y puesto que, conforme al informe económico municipal, el reclamante se benefició de la exención de la tasa por ocupación del dominio público durante los ejercicios de 2020 y 2021, así como de la bonificación del 40% durante el ejercicio de 2022, se ha de considerar que las molestias sufridas pueden considerarse como una carga general que deben soportar todos los ciudadanos para el beneficio de todos, sin que suponga un daño individualizado para el reclamante.



En virtud de todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los perjuicios ocasionados por unas obras municipales.

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