

Expediente Núm. 120/2008  
Dictamen Núm. 332/2009

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 21 de mayo de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos en una finca de su propiedad, a consecuencia de las obras de acondicionamiento realizadas en un camino.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de junio de 2006, la interesada formula -mediante escrito dirigido a la Consejería de de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias, que presenta en la oficina de registro de esa Consejería, desde donde es derivado al Servicio de Cooperación y Desarrollo Local de la Consejería de la Presidencia- una reclamación de

responsabilidad patrimonial por “la ocupación ilegal de terrenos y los daños infligidos” sobre una finca de su propiedad.

Inicia su escrito señalando que “es titular de la finca denominada ..... (...) ubicada en Oviedo, en San Andrés de Trubia”, que tiene “una extensión de 385 m y es colindante con el camino a Castañedo del Monte”.

Continúa relatando que “entre los años 2005 y 2006, el Servicio de Cooperación Local del Principado de Asturias, acometió obras de remodelación y ensanche del camino a Castañedo del Monte y como resultado de tales obras se ha producido la ocupación parcial de tal finca, la colocación de un muro de contención y el desmonte de la misma, habiendo talado y retirado los árboles que (la) ocupaban (...), dejando un aspecto desolador con cuantiosos daños (...), sin pedir autorización de ningún tipo, ni haber iniciado un expediente expropiatorio”.

Añade que, por todo ello, solicita “el inicio de expediente expropiatorio o, subsidiariamente, la valoración de la finca y el pago de la oportuna indemnización por una ocupación que es del todo ilegal al constituir una vía de hecho de la Administración por lo que, de acuerdo con constante doctrina, se ha de aplicar un recargo de un 5% como premio de afección y un 25% como recargo aplicable ante la existencia de ocupaciones ilegales por vía de hecho”.

Finaliza su escrito solicitando se dicte resolución por la que, estimando su pretensión, se inicie expediente expropiatorio que afecte a la referida finca o le sea abonada una indemnización de acuerdo a los criterios antes expuestos, “cantidad que debe devengar el interés legal del dinero desde la fecha de ocupación de dichos terrenos”.

Acompaña a la reclamación copia de los siguientes documentos: plano, datos catastrales, imagen “SigPac” y cinco fotografías datadas el 10 de abril de 2006, todos ellos relativos a la finca afectada.

2. Con fecha 10 de julio de 2006, el Jefe del Servicio de Cooperación y Desarrollo Local remite a la Jefa del Servicio de Asuntos Generales,

pertenecientes ambos a la Consejería de la Presidencia, la reclamación formulada, a la que adjunta la contestación dirigida a la interesada, un documento por la que ésta cede al Ayuntamiento de Oviedo el día 10 de marzo de 2005 la superficie necesaria para el ensanche del camino y a la Consejería de la Presidencia la autorización de ocupación de la superficie antedicha con carácter gratuito, así como el informe que sobre la reclamación emite el Facultativo Director de las Obras con fecha 5 de julio de 2006, del que se deduce que la cesión de terreno se efectúa para ejecutar el proyecto de acondicionamiento del camino de San Andrés a Castañedo del Monte (Oviedo-Santo Adriano), con la finalidad de ensancharlo, lo que exigió, tras la redacción de un Reformado al Proyecto, “prever el desmonte del talud de la parte opuesta al río (...) desplazando el eje del camino con el correspondiente desmonte en la ladera y las ocupaciones de las fincas (...) afectadas”. La obra finalizó en diciembre de 2005, y “coincidiendo con las intensas lluvias caídas a finales de ese año y en los días 20 y 22 de febrero de 2006”, se produjeron -debido a la escasa consistencia del terreno- desprendimientos de tierras, piedras y rocas en el desmonte realizado, de tal magnitud y peligrosidad que “se acordaron actuaciones de emergencia para la corrección de los desprendimientos, procediendo a llevar a cabo una excavación en desmonte para conseguir un talud con pendiente cercana a la natural del terreno apoyado en una escollera de contención de unos 4 m de altura”. Esta actuación de emergencia fue la que ocasionó una “ocupación temporal mayor de la prevista mientras se construyó el talud”. Concluye que, salvo la superficie ocupada por la escollera, “el resto de la que fue desmontada mantiene una pendiente similar a la de la parcela antigua; además, la pendiente es irrelevante desde el punto de vista del aprovechamiento forestal que tenía antes y que tendrá en el futuro. En la actualidad todo el talud ha sido resembrado con herbáceas y se han plantado abedules, castaños y robles”, quedando en el terreno, cortadas y apiladas, las escasas especies que tenían aprovechamiento maderable ya que la mayoría

resultaron “estar afectadas por la enfermedad de la tinta, probablemente debido a un incendio de hace unos años”.

**3.** Mediante oficio de 10 de enero de 2008, la Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Justicia e Igualdad remite, entre otros, el expediente que nos ocupa a la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, a la que, como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto 14/2007, de 12 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, le corresponden las funciones atribuidas a la Consejería de la Presidencia relacionadas con Cooperación y Administración Local.

**4.** Con fecha 31 de enero de 2008, la Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno dicta Resolución por la que se incoa expediente de responsabilidad patrimonial y se designa instructor del procedimiento.

**5.** Mediante oficio notificado el día 11 de marzo de 2008, el instructor da traslado a la interesada de la resolución anterior y le informa que “dispone de un plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente al de recibo de la presente comunicación” para “concretar y cuantificar los términos de la reclamación” y “acreditar la propiedad de la finca por cualquier medio válido en derecho”, con la indicación que, de no hacerlo así, se le tendrá por desistida de su petición.

**6.** El día 25 de marzo de 2008, la interesada responde al requerimiento recibido mediante escrito presentado en el registro de la Gerencia Territorial de Asturias del Ministerio de Justicia, que tiene entrada en la Administración del Principado de Asturias el día 31 del mismo mes. En él, valora la finca afectada en nueve mil euros (9.000 €) y la pérdida de los árboles frutales en setecientos cincuenta euros (750 €). Aporta, asimismo, título de propiedad consistente en un

documento privado de compraventa, y certificación catastral descriptiva y gráfica en la que consta como titular de la referida finca.

**7.** Con fecha 9 de abril de 2008, el instructor del procedimiento notifica a la interesada y a la empresa contratista la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, remitiéndoles una relación de los documentos que lo integran.

Con idéntica fecha comunica, a su vez, el expediente a la compañía aseguradora, remitiéndole copia de la reclamación formulada a fin de que pueda realizar las alegaciones que se consideren oportunas.

**8.** El día 21 de abril de 2008, tiene entrada en el registro de la Gerencia Territorial de Asturias del Ministerio de Justicia y, posteriormente el día 23 del mismo mes en la Administración del Principado de Asturias, escrito de alegaciones en el que la reclamante reconoce que cedió de forma gratuita al Ayuntamiento el terreno necesario para la “realización de la obra de ensanche de la explanada del camino”, pero precisa que la realización de la misma “supuso una ocupación mínima de la finca” y que “nada tiene que ver con la presente reclamación” pues resulta “evidente que tal documento no autoriza a la Administración a disponer de la finca a su conveniencia, de forma indefinida (...) sino que es una autorización concreta para una obra concreta, el ensanche del camino, y (...) dicha obra fue concluida en diciembre de 2005”.

A continuación afirma que “en febrero de 2006, sin contar con autorización de ningún tipo, ante la existencia de desprendimientos sobre la carretera, dentro de la finca se llevan a efecto obras de excavación con desmonte y la colocación de un muro de escollera de más de 4 metros de altura, con lo que la finca, en la actualidad, presenta el aspecto recogido en las fotografías aportadas. Siendo ésta la obra que origina la presente reclamación”. Considera, por tanto, que estas obras “han dejado a la finca completamente inservible”.

Destaca, por otra parte, que contrariamente a lo informado por el técnico actuante, la “parcela no tenía una utilidad forestal, sino que como se determina en el título de propiedad aportado y se puede deducir por su nombre (...) estaba destinada a la plantación de árboles frutales (...), concretamente (...) cuatro manzanos, dos perales, dos naranjos y tres ciruelos y dos castaños, los cuales han sido derribados y su madera abandonada de cualquier manera”. Niega también, pese a lo informado por el mismo técnico, que los árboles se hallaban en “perfecto estado y proporcionaban un sabroso fruto hasta que fueron arrancados por la Administración”.

Insiste en su afirmación de que se “ha dejado sin utilidad alguna a una finca que estaba destinada a huerto” y reitera su solicitud de que “se lleve a efecto la expropiación de su totalidad, iniciando procedimiento expropiatorio o alcanzando un acuerdo (...) para su enajenación”.

Mantiene la cuantificación total de los daños en nueve mil setecientos cincuenta euros (9.750 €), cantidad que resulta de sumar 9.000 € -valor de la finca tomando como referencia el precio medio de las de sus características en la zona-, más 750 € en que globalmente valora los árboles perdidos.

**9.** Con fecha 7 de mayo de 2008, el instructor elabora propuesta de resolución en sentido de desestimar la reclamación, declarando la inexistencia de responsabilidad patrimonial administrativa, basándose en que la reclamante “no ha probado la existencia de daños, limitándose a afirmar su existencia y a valorarlos según su parecer personal, sin contar (o aportar) informe pericial o presupuesto alguno. Tampoco queda claro, ni probado el alcance que de hecho han tenido los supuestos daños para la propietaria, quien, más que una indemnización por daños, resulta interesada en la venta o expropiación de la finca en cuestión”, cuya valoración -pese a considerarla carente de utilidad alguna- “no hace sino poner de manifiesto que los daños o no fueron relevantes o la situación rewertió de manera sumamente favorable para la propiedad del predio”; por lo que concluye que “la actuación administrativa resultó tan

justificada como proporcionada a las circunstancias del caso, con el resultado final de una finca convenientemente saneada (...) y en condiciones de continuar su vocación anterior y futura, que es la explotación agrícola de carácter forestal”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 27 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. ....., de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada -que no acredita la propiedad de la finca cuyos daños reclama mediante

escritura pública, sin objeción alguna por parte de la Administración-activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto cabe entender que su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 19 de junio de 2006 y la realización de las obras a las que el interesada imputa el daño por el que reclama se desarrollaron hasta el mes de marzo de 2006, por lo que se concluye que la reclamación fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

A la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de

acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-** El artículo 106.2 de la Constitución dispone 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”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, 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”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllas, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

**SEXTA.-** En el caso que examinamos se pretende la indemnización de los daños causados en una finca como consecuencia de las obras realizadas a finales del año 2005 por el Servicio de Cooperación Local de la Administración del Principado de Asturias para remodelar y ensanchar el camino de San Andrés a Castañedo del Monte (Oviedo-Santo Adriano), y las ejecutadas a comienzos de 2006 en la misma vía local para corregir los desprendimientos de piedras, tierra y rocas ocasionados por unas fuertes lluvias.

Los daños que se alegan se concretan en la ocupación ilegal de la finca, en su alteración sustancial a causa de las obras ejecutadas, y en la pérdida de varios árboles frutales. Como indemnización solicita la interesada nueve mil setecientos cincuenta euros (9.750 euros), resultado de sumar al valor total que atribuye a la finca los 750 euros en que estima el de los árboles talados.

La alteración de la configuración original de la finca y la ocupación de parte de ella están acreditadas en el expediente, por lo que, a los efectos de proseguir con el análisis de la reclamación y sin perjuicio de ulteriores consideraciones, cabe dar por efectivos y evaluables económicamente algunos de los perjuicios alegados.

Los daños cuya indemnización se reclama están vinculados a dos actuaciones administrativas sucesivas, la realización de las obras de acondicionamiento de un camino público en ejecución de un proyecto técnico

de cooperación local, y la ejecución de unas obras de emergencia dirigidas a reparar los estragos originados en ese camino por unas fuertes lluvias.

Se atribuye a la primera actuación administrativa un daño consistente en la ocupación por vía de hecho de la finca, al no haber mediado, según aduce la reclamante, procedimiento expropiatorio ni autorización, y en haberla modificado de modo sustancial como consecuencia de la ejecución de un desmonte que modificó la pendiente de la finca. Sin embargo, estas imputaciones resultan contradichas por los actos propios de la reclamante acreditados en el expediente. En efecto, consta en él un documento, suscrito por la interesada el día 10 de marzo de 2005 -y cuya validez ratifica en su escrito de alegaciones-, en el que en su condición de propietaria de la parcela catastral descrita como “finca rústica, polígono ....., parcela ....., en la “localidad de San Andrés, zona .....,” (Ayuntamiento de Oviedo), otorga “autorización de ocupación de terreno necesario para la realización de las obras del Camino de San Andrés a Castañedo del Monte (Oviedo-Santo Adriano)”. En este documento, la reclamante “cede gratuitamente (...) al Ayuntamiento de Oviedo y para la ejecución de la obra (...) la superficie necesaria para ensanchar la explanada del camino a lo largo de su finca, con el fin de darle el ancho de rodadura previsto en el proyecto (técnico)” y “autoriza a la Consejería (...) a la ocupación de la superficie antedicha con carácter gratuito”.

A tenor del documento transcrito, los derechos cedidos gratuitamente por la reclamante comprenden la propiedad de la franja de la finca necesaria para ensanchar la vía y desplazar el eje del camino, ejecutar “el (...) desmonte en la ladera” que exigía el proyecto técnico y ocupar temporalmente la parte de finca precisa para la culminación de los trabajos. Resulta por tanto improcedente reclamar ahora compensación económica por lo cedido o autorizado con carácter gratuito.

La interesada vincula otra ocupación ilegal y una nueva alteración de la finca -la debida a la construcción de un muro de contención y a la renovada intervención en el desmonte-, así como la pérdida de varios árboles frutales, a

la ejecución de unas obras de emergencia acometidas a los pocos meses de culminado el acondicionamiento del camino con el fin de reparar los daños (desprendimientos de piedras, tierra y rocas) causados por las fuertes lluvias.

La indemnización que se pretende tampoco puede ser estimada. En efecto, hay que tener presente que la segunda actuación de la Administración tiene por objeto reponer el camino en el estado anterior a las lluvias, reparando los daños ocasionados por un fuerte temporal y asegurando la estabilidad del desmonte primitivo mediante las soluciones constructivas adecuadas. Para ello, el informe técnico que obra en el expediente acredita que fue necesario corregir los desprendimientos mediante “una excavación en desmonte para conseguir un talud con pendiente cercana a la natural del terreno apoyado en una escollera de contención de unos 4 m de altura”. Esta actuación, según el informe citado, tiene lugar en la superficie cedida por la reclamante o en la que resultó finalmente necesaria para ensanchar la vía en condiciones ciertas de seguridad, de acuerdo con las características probadas del terreno, por lo que el daño alegado carece de efectividad en el patrimonio de la reclamante.

La Administración reconoce que la intervención “de emergencia ocasionó una ocupación temporal mayor de la prevista mientras se construyó el talud”, pero no existe prueba de que esta circunstancia provisional haya causado a la reclamante perjuicio económico alguno, pues no lo reclama.

En cuanto a los daños causados en la riqueza forestal de la finca, hemos de poner de relieve que no existe prueba de la causa de su pérdida, pues se desconoce si se debió, de forma total o parcial, a los propios desprendimientos, o si la tala de los árboles fue enteramente consecuencia de la ejecución de las obras, aunque la madera quedó a disposición de la interesada. Tampoco está acreditado qué especies existían, ni hay prueba alguna de que la finca se destinara, como alega la reclamante, a huerto de árboles frutales. Al contrario, lo único que nos consta por la información catastral es su destino a monte, coherente por otra parte con el entorno que se aprecia en las fotografías que se adjuntan a la reclamación. Además, la Administración afirma, sin que la

interesada lo desmienta, que el talud “ha sido resembrado con herbáceas y se han plantado abedules, castaños y robles en marco de 2x2 m presentando un tapiz vegetal bien asentado y arraigado” en la actualidad.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.