

Expediente Núm. 83/2016
Dictamen Núm. 116/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 2016, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 1 de marzo de 2016 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por los daños y perjuicios derivados de una expropiación que afecta a un camping.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de junio de 2014, el interesado presenta en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Llanes- por los daños que atribuye a la expropiación de un camping de su titularidad.

Manifiesta que es “propietario de las fincas sobre las cuales se ubica el camping”, y que parte de las mismas se vieron afectadas por el expediente expropiatorio incoado por el Ayuntamiento de Llanes a resultas de la ejecución del Plan Especial de Infraestructuras “Senda Litoral en Toró, Llanes”.

Relata que las obras de construcción de la referida senda comportaron la demolición de parte de los cierres perimetrales del camping que se ubica sobre las fincas de su propiedad.

Refiere que, por su disconformidad con el “alcance de la expropiación” y con las “cantidades fijadas en vía administrativa” interpuso recurso contencioso-administrativo que concluyó con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 24 de mayo de 2010, que determina “mantener el justiprecio en su día fijado por el Jurado Provincial de Expropiación y no acordar la expropiación de las restantes propiedades del recurrente”. Señala que también interpuso recurso de casación que finalizó con Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2013, “notificada a las partes el día 5 de junio de 2013”, por la que “fue expresamente confirmada la sentencia en su día dictada por la (...) Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, razón por la cual no se acordó la expropiación de los restantes bienes del expropiado por no apreciar motivos de que el resultado de la misma fuere antieconómico”.

Reseña que “al día de la fecha el camping” de su propiedad “se encuentra parcialmente en abertal (...) como consecuencia directa de las obras ejecutadas por la Administración”, y que “habida cuenta (de) que por parte de los órganos jurisdiccionales (...) ha sido desestimada su solicitud de expropiación de los terrenos, construcciones e instalaciones afectos a la explotación del camping (...), no puede continuar en la explotación de su negocio, y ello como consecuencia -sin perjuicio de la responsabilidad concurrente de otras Administraciones públicas- del proceder del (...) Ayuntamiento de Llanes, quien al acometer las obras correspondientes a la

senda litoral de Toró ha dejado el negocio” de su propiedad en una situación de ilegalidad manifiesta que impide su continuación.

Añade que se ve compelido a “efectuar una nueva parcelación del camping” que “en modo alguno podrá resultar aprobada por la Administración autonómica, y ello porque se incumpliría la vigente normativa en relación con los campamentos de turismo”.

Transcribe el párrafo 3 del artículo 4 del Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Campamentos de Turismo, según el cual “No podrán establecerse campamentos de turismo en (...): c) Terrenos situados a menos de 500 metros o dentro del entorno de protección, si éste fuera superior, de yacimientos arqueológicos o de bienes declarados de interés cultural, o cuyos expedientes de declaración se hubiesen incoado en la fecha de solicitud”. Especifica que el camping de su propiedad “se halla incurso en la causa de exclusión contemplada” en dicho precepto.

A su juicio, se le coloca “en la disyuntiva ora de cesar en la actividad como consecuencia de no adaptarse su actual configuración (tras la expropiación) a la parcelación en su día aprobada, ora de cesar en la actividad porque aun cuando si bien pudiera presentar una nueva parcelación del camping aquella nunca podría resultar aprobada”.

Concluye que “a resultas de la expropiación se ha dejado al administrado en una situación de ilegalidad manifiesta en la que, bajo ningún concepto, podrá continuar con el desarrollo de la actividad, lo que (...) habrá de determinar la subsiguiente declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración”.

Solicita una indemnización pecuniaria por el valor de los costes de reparación de los daños causados y el lucro cesante, que cuantifica en tres millones dieciocho mil seiscientos tres euros (3.018.603,00 €), así como los gastos necesarios para la elaboración de la reclamación.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Cuatro actas de ocupación de fincas incluidas en el expediente de expropiación del Plan Especial de Infraestructuras “Senda Litoral en Toró, Llanes”, de fecha 17 de abril de

2001, en las que figura como interesado el ahora reclamante. En la primera consta la expropiación de 75 m² de una finca de 1.200 m², y un justiprecio de 39.375 pesetas (236,65 €); en la segunda 306 m² de 1.200 m², y un justiprecio de 8.986.950 pesetas (54.012,66 €); en la tercera 231 m², y un justiprecio de 6.293.910 pesetas (37.827,16 €), y en la cuarta 318 m², y un justiprecio de 166.950 pesetas (1.003,39 €). Van acompañadas del resguardo de depósito o garantía en efectivo. b) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 24 de mayo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ahora reclamante contra los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de 8 de junio de 2006 y 11 de enero de 2007, que desestima el recurso de reposición presentado por el expropiado y “que valora el suelo e instalaciones de las fincas (...) expropiadas (...) en 231.403,10 euros, más el 5% como premio de afección e intereses correspondientes, acuerdos que confirmamos por ser ajustados a derecho”. c) Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a), por la que se estima el recurso de casación interpuesto por el ahora reclamante contra la anterior sentencia, “que se casa y anula en el particular referido a la respuesta dada a la petición de nulidad del procedimiento expropiatorio”, en los términos expuestos en sus fundamentos jurídicos, y desestima la pretensión de nulidad del procedimiento expropiatorio, confirmando en los demás extremos la sentencia de instancia. d) Notificación de la Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 29 de junio de 2012 -efectuada el 6 de noviembre de 2013-, por la que se deniega al reclamante “la solicitud para la realización de obras en el camping, dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre”. e) Informe de valoración de la explotación del camping por un arquitecto, de fecha 7 de febrero de 2000, por importe de 252.438.099 pesetas. f) Informe de evaluación del camping de un arquitecto que incluye el coste total de la construcción de un camping de similares características en otro emplazamiento, y que valora el coste de suelo, edificios e instalaciones en

1.225.036,00 €. Consigna como pérdida del valor de beneficio futuro o “perjuicio que se produce en la explotación del nuevo camping, dado que el futuro emplazamiento carece del atractivo comercial que inicialmente aportaban las características paisajísticas excepcionales del primitivo emplazamiento de esta instalación”, la cantidad de 1.793.567 €, por lo que el importe total asciende a 3.018.603,00 €.

2. Mediante oficio de 9 de junio de 2014, el Secretario municipal requiere al reclamante para que en un plazo de 15 días especifique las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que el siniestro efectivamente se produjo, acompañado de las alegaciones, documentos e informaciones y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse.

3. El día 9 de junio de 2014, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento de Llanes comunica al reclamante, entre otros extremos, la fecha en que se ha producido la apertura del expediente -9 de junio de 2014- y su número, el plazo de resolución y tramitación del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Con fecha 27 de junio de 2014, el perjudicado presenta un escrito en el que precisa que la reclamación de responsabilidad patrimonial fue presentada el 4 de junio de 2014. En el mismo se remite, para la concreción de los distintos requisitos a que se refiere el requerimiento, a su escrito inicial. En cuanto al momento de consumación del daño, indica como tal la “fecha en la que la sentencia inadmitiendo la expropiación de la totalidad de los terrenos fue notificada a las partes”. Acompaña copia de los títulos de propiedad de las parcelas afectadas.

5. Mediante oficio de 9 de junio de 2014, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio solicita a la Secretaría, al Negociado de Urbanismo y al Archivo los antecedentes relativos a la expropiación de la Senda Litoral de Toró. Consta en el expediente la incorporación de algunos documentos, que no aparecen relacionados.

6. El día 17 de junio de 2014, el Concejal Delegado de Patrimonio solicita a la Dirección General de Comercio y Turismo un informe sobre los antecedentes obrantes en la misma en relación con el funcionamiento del establecimiento y su adecuación a la normativa que regula los campamentos de turismo desde el año 2001, fecha en la que se llevó a cabo la ocupación de las fincas, hasta el momento actual; el estado del cerramiento exterior del campamento de turismo desde el año 2001, y los expedientes sancionadores en materia de turismo incoados al establecimiento.

Con fecha 4 de julio de 2014, la Jefa del Servicio de Turismo comunica al Ayuntamiento de Llanes que “la actualización de parcelas y superficies del camping estaba en suspenso hasta la sentencia del pleito por la senda costera, y que en el año 2013 el titular presenta un nuevo parcelario donde refleja dicha senda”.

En cuanto al cerramiento exterior, entendemos que, “dado que el camping está situado en Llanes, colindando con la Senda Litoral de Toró, el Ayuntamiento dispondrá de mayor información”.

Por último, precisa que “no se han incoado hasta el momento expedientes sancionadores a causa del cerramiento”.

7. Con fechas 26 de junio y 22 de agosto de 2014, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio solicita al Servicio de Urbanismo que informe si el camping ha estado funcionando desde el año 2001, así como los antecedentes relativos a licencias de obras y actividad y expedientes de infracción urbanística tramitados.

El día 10 de julio de 2014, un Técnico del Negociado de Patrimonio señala que “con fecha de 8 de julio de 2014 se procedió a comprobar la actividad en el camping, observándose que sus diferentes instalaciones estaban abiertas al público”.

Con fecha 2 de octubre de 2014, el Técnico de Administración General del Negociado de Urbanismo informa que “en el archivo municipal se encuentra (...) la licencia de obra para construcción de un camping en (Llanes) concedida el 05-08-1970”, la “solicitud de licencia de apertura de temporada para el año 1984”, la “licencia para instalación de bombonas de butano concedida el 07-09-1990” y la “licencia para instalación de un depósito de agua concedida el 10-05-1993 (con sanción por inicio de obra sin licencia)”, todas ellas a nombre del reclamante, así como una “copia del expediente (...) de solicitud para acondicionar entrada al camping y para cambiar fregaderos y lavaderos (...), con autorización de la Demarcación de Costas”. Por último, señala que “no se puede determinar, una vez consultados los archivos municipales y los obrantes en la oficina de Urbanismo Municipal, si el camping ha estado funcionando desde el año 2001”.

8. El día 4 de diciembre de 2015, el perjudicado presenta un escrito en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Asturias en el que interesa que se le informe sobre el estado de tramitación del expediente.

9. Mediante escrito de 21 de enero de 2016, el Secretario municipal notifica al reclamante la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de quince días.

El día 11 de febrero de 2016, el interesado presenta un escrito en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Asturias en el que reitera las alegaciones que efectuó en su reclamación inicial.

10. Con fecha 17 de febrero en 2016, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio eleva propuesta de resolución en sentido

desestimatorio. Entiende que “si se asume la apreciación del interesado, aseverando que como consecuencia de la expropiación no puede continuar en la explotación de su negocio, es claro que de no haber tenido lugar la actuación expropiatoria no se habría producido por ello el demérito derivado de esta circunstancia, que es consecuencia directa de la actuación expropiatoria y debe ser objeto de valoración en el expediente de justiprecio; razón por la que la reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser rechazada”.

Añade, “en cuanto a la posible responsabilidad patrimonial derivada de la ejecución de las obras de la Senda Litoral de Toró”, que “consta en el expediente petición del interesado cursada en el año 2002, en la que solicita al Ayuntamiento de Llanes el cierre de las instalaciones del camping, así como contestación de esta Administración comunicando que el cierre del camping a lo largo de su perímetro es una de las obligaciones del titular de las instalaciones, indicando el procedimiento a seguir en la normativa de aplicación”.

Finalmente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, considera que “la acción para reclamar (...) habría prescrito”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de marzo de 2016, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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

ÚNICA.- Se somete a nuestra consideración el procedimiento administrativo incoado con la presentación de un escrito en el que se pretende que se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños producidos al

interesado en terrenos de su propiedad, en los que se ubica el camping, como consecuencia de la expropiación forzosa efectuada por el Ayuntamiento de Llanes al ejecutar el Plan Especial de Infraestructuras "Senda Litoral en Toró, Llanes". La intervención preceptiva de este Consejo Consultivo se efectúa conforme a lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre.

No existen problemas de legitimación, estándolo activamente el reclamante como titular de los terrenos expropiados y del camping, y pasivamente Ayuntamiento de Llanes, en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

La acción se ejercita temporáneamente, sin que hubiera transcurrido el plazo de prescripción, en cuyo cómputo, para determinar el *dies a quo*, este Consejo estima que resulta de aplicación la doctrina de la *actio nata*, en virtud de la cual hay que entender que la exigencia de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse de modo efectivo hasta el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos. En el presente caso ese momento tuvo lugar cuando el reclamante conoció la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2013 -ECLI:ES:TS:2013:2786- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), que falla el recurso de casación que interpuso, y cuya notificación consta que se produjo por vía electrónica el día 5 de junio de 2013, por lo que la reclamación formulada con fecha 4 de junio de 2014 se encuentra dentro del plazo de un año legalmente determinado.

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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que se ha seguido cumpliendo los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Ahora bien, con la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial el interesado solicita que se le indemnicen los daños causados en el seno de un procedimiento expropiatorio en el que discrepó, en primer lugar, del "alcance de la expropiación" y, en segundo lugar, de las "cantidades fijadas en vía administrativa". En efecto, el expropiado -hoy reclamante- pretendía que fueran objeto de expropiación la totalidad de las fincas en las que se ubica el camping del que es propietario, y, además, a un justiprecio distinto del finalmente fijado. Ambas pretensiones las formuló en el seno del correspondiente procedimiento administrativo y, tras verlas desatendidas, las sostuvo en sede judicial mediante la interposición de recursos sucesivos, todos ellos desestimados, primero por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (Sentencia de 24 de mayo de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo) y después por el Tribunal Supremo en la citada sentencia.

Ultimado el proceso judicial el perjudicado trata de reproducir ahora su pretensión, pero encauzándola bajo la forma de una reclamación de responsabilidad patrimonial, buscando que se reparen los -a su juicio- daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del procedimiento expropiatorio finalizado, cuyos actos administrativos, en la medida en que afectaban directamente al interesado, fueron confirmados en vía judicial.

Tal proceder no se ajusta a la ley. En efecto, como venimos reiterando, de acuerdo con la doctrina constante del Consejo de Estado (entre otros, Dictamen 1480/1997), "no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica prevista en el ordenamiento jurídico, como son los eventuales efectos lesivos que se producen en el seno de una actuación expropiatoria. Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento solo utilizable cuando no hay otra de índole específica, y para que, como ya afirmara el Dictamen núm. 54319, de 5 de diciembre de 1990, `no pueda ser

conceptuado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria’”.

La pretensión del interesado de que se expropiara con un determinado justiprecio la totalidad de sus fincas, instada en el procedimiento expropiatorio, fue examinada y resuelta en su seno, y su desestimación confirmada judicialmente de modo definitivo, por lo que no resulta posible reproducirla ahora por la vía de un procedimiento de responsabilidad patrimonial convirtiéndola en una pretensión indemnizatoria de unos daños cuya efectividad, por lo demás, no se ha acreditado, pues consta en el expediente el informe de un técnico municipal que señala que el día 8 de julio de 2014 las instalaciones del camping permanecían abiertas al público.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.