



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 2 / 2 0 0 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 14 de octubre de 2004.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por C.S. y otros, por daños ocasionados a causa de la demolición por declaración de ruina inminente del inmueble (EXP. 182/2004 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, emitido a solicitud del Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad por daños ocasionados como consecuencia de la demolición de un inmueble por declaración de ruina inminente.

La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el Dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resulta de lo prevenido en el art. 11.1. D. e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

2. El procedimiento se inicia el 11 de noviembre de 1994 por escrito presentado por C.S.S., en nombre propio y en representación del resto de los propietarios del inmueble derribado.

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

Los reclamantes ostentan legitimación activa, al haber sufrido un daño de carácter patrimonial cuya causación imputa al funcionamiento del servicio público implicado. La legitimación pasiva corresponde, por su parte, a la Administración municipal como titular del citado servicio público.

Se cumple igualmente el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, como así ha sido declarado por sentencia firme, teniendo en cuenta la fecha del Auto del Tribunal Supremo desestimatorio del recurso de súplica presentado y que culminó la vía de recurso contra el acto de la Administración que declaró la ruina inminente al que más adelante se aludirá.

3. Es menester destacar que este mismo asunto ya fue objeto del Dictamen de este Consejo 123/2004, de 22 de julio, en el que no se precisaron los términos concretos en los que procedía en su caso atender la reclamación solicitada, por no constar en el expediente determinada documentación necesaria a tales efectos. Una vez incorporada la misma al expediente, la Corporación Local actuante ha recabado nuevamente el preceptivo Dictamen.

II

1. Los antecedentes que han dado origen a la presente reclamación son los siguientes: La Administración municipal mediante Decreto de 23 de abril de 1991 declaró en estado de ruina inminente el inmueble situado en (...), ordenando a sus propietarios la inmediata demolición de la edificación, apercibiéndoles de ejecución subsidiaria, que fue llevada a efecto.

Contra este Decreto se interpuso recurso de reposición que fue desestimado por extemporáneo.

El 19 de febrero de 1991 se declaró también en estado de ruina inminente el inmueble situado en el nº (...) de la misma calle, en el que se encontraba un bar, ordenando a sus propietarios su inmediata demolición y apercibiéndoles de ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento, lo que se llevó igualmente a efecto. De acuerdo con lo señalado en la Propuesta de Resolución, el 7 de enero del mismo año se había ordenado el cierre de este bar por no reunir el local las mínimas condiciones sanitarias requeridas, otorgándosele a su titular un plazo de 72 horas para la retirada de los productos perecederos que tuviese en existencia, procediéndose en caso de incumplimiento al desalojo y precinto del local.

El interesado promovió recurso de reposición contra el Decreto de 19 de febrero de 1991, que fue desestimado por Decreto de 8 de mayo de 1991, interponiéndose entonces recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que en Sentencia nº 490/1992, de 17 de septiembre, anula ambos Decretos por ser contrarios al ordenamiento jurídico, declarando improcedente la petición de reponer la edificación derribada a su anterior situación, pues la consecuencia natural y legal de la indebida declaración de ruina inminente debía ser la indemnización de daños y perjuicios.

La Administración acuerda el 10 de febrero de 1994 llevar esta Sentencia a su puro y debido cumplimiento, si bien queda a la espera de la fijación definitiva del justiprecio en concepto de indemnización por la expropiación del inmueble que se había iniciado con anterioridad a su demolición.

2. Por lo que se refiere a este procedimiento expropiatorio, de acuerdo con los datos que obran en la Propuesta de Resolución, el 3 de noviembre de 1962 se comunicó al propietario que los inmuebles de su titularidad se encontraban sujetos a expropiación por razón del Proyecto de apertura y urbanización de la Avenida Bravo Murillo. Ante la falta de acuerdo sobre el justiprecio, se remitió el expediente al Jurado Provincial de Expropiación, que lo fijó en la cantidad de 370.126,58 ptas por Acuerdo de 6 de abril de 1963. Esta cantidad fue aceptada por la Administración, pero no por el propietario, que interpuso el correspondiente recurso de reposición, resuelto por Acuerdo de 20 de enero de 1964 en el que se fijó la cantidad de 472.609,72 ptas.

Contra estos Acuerdos ambas partes interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Provincial que fueron acumulados y resueltos por Sentencia de 16 de diciembre de 1964, la cual los declaró no conformes a Derecho, por lo que el Jurado Provincial de Expropiación hubo de remitir de nuevo el expediente a la Administración, con el objeto de que confeccionase hoja de aprecio conforme a la Ley de Expropiación forzosa. El 22 de diciembre de 1965 se redactó la misma por la Oficina Técnica, con una valoración total de los dos inmuebles de 345.426'40 pesetas. Esta valoración fue rechazada por los interesados, herederos del anterior propietario, que solicitaron además que los inmuebles se liberasen de la expropiación.

En 1988 son nuevamente requeridos para que presentasen hoja de aprecio, lo que llevaron a efecto, si bien fue rechazada por acuerdo plenario de 21 de abril de 1989, en el que además se aprobó la formulada por la propia Administración. Remitido al Jurado Provincial de Expropiación, éste fijó la cantidad en 50.862.980 ptas. en Acuerdo de 23 de febrero de 1990.

Tras la desestimación del recurso de reposición interpuesto por la Administración, ambas partes interponen recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias que fueron acumulados y resueltos por Sentencia de 29 de abril de 1994 en la que se desestimó el recurso interpuesto por la Administración y se estimó parcialmente el de los propietarios, anulando por ser contrario a Derecho el acto impugnado y declarando el justiprecio de los bienes expropiados en la cantidad de 70.256.210,99 ptas.

La Administración interpuso recurso de casación que fue desestimado por Sentencia de 6 de febrero de 1999, imponiendo las costas a la Administración.

3. El 21 de enero de 2000 el Pleno del Ayuntamiento acuerda autorizar y disponer el gasto de 70.256.210 ptas y dar traslado de la resolución a los propietarios, a los efectos de formalizar el acta de ocupación y pago. Intentada la práctica de la notificación, fue imposible llevarla a cabo por hallarse el interesado en paradero desconocido, por lo que se procedió a su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, sin que se personase en el expediente en el plazo concedido. La cantidad fue inicialmente depositada en la Caja General de Depósitos y posteriormente en la cuenta de consignaciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Finalmente, por Diligencia de Ordenación de 19 de junio de 2002 se dio traslado a la Administración de la liquidación de intereses y tasación de costas procesales realizadas en fase de ejecución de la Sentencia de 29 de abril de 1994, quedando fijadas las cantidades, tras la oposición de la Administración, en 219.657,07 y 7.467,58 euros, respectivamente. Su ejecución se llevó a efecto el 7 de febrero de 2003.

4. La presente reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 11 de noviembre de 1994, con el objeto de que se indemnizasen los daños y perjuicios causados por la Administración como consecuencia de la declaración de ruina inminente, una vez que tales actos fueron anulados por la jurisdicción contenciosa.

Los interesados entienden que la declaración de ruina inminente y posterior demolición de la edificación les ha causado daños y perjuicios puesto que ha impedido su utilización y en particular la explotación del bar a uno de ellos y concretan sus efectos temporales en el periodo que va desde el momento del derribo hasta el momento en que la Corporación Municipal hizo efectiva la expropiación mediante la correspondiente ocupación.

Los concretos daños por los que se reclaman son: el valor de la edificación, para la que señalan un importe mínimo de 13.725.000 ptas, la indemnización por despido del empleado del bar (777.450 ptas), los beneficios dejados de percibir durante el tiempo que no se ha podido explotar el negocio (lucro cesante que no se cuantifica en este momento) y finalmente el mobiliario de la vivienda que se encontraba en el edificio y que fue destruido con la demolición y que se valora en la cantidad de 1.455.000 ptas.

Esta reclamación fue inicialmente inadmitida por la Administración por encontrarse en tramitación el expediente de expropiación. Contra el acto de inadmisión se planteó recurso contencioso-administrativo por los interesados que fue estimado por STSJ de 30 de junio de 1998, en la que se determinó que la Administración debía tramitar y resolver la reclamación. La Administración promovió entonces el correspondiente recurso de casación, que fue desestimado por STS de 9 de enero de 2003.

Finalmente, el 30 de diciembre de 2003 se requirió el cumplimiento de la Sentencia, procediéndose en consecuencia a la tramitación del procedimiento. La sustanciación del mismo se ha adecuado a los trámites legal y reglamentariamente previstos, procediéndose singularmente a la apertura del periodo de prueba y a la concesión del trámite de audiencia a los interesados.

Interesa destacar en este momento que en el trámite de audiencia concedido, los reclamantes cuantifican la indemnización en la cantidad de 250.248,62 euros, en los que incluyen, en cuanto a las viviendas (que ahora indican que eran dos), la pérdida por parte de sus propietarios de su domicilio habitual y del mobiliario; y en cuanto al bar, el cese de la actividad, destrucción de mobiliario industrial y enseres existentes en su interior y el abono de la indemnización al empleado por extinción de su contrato de trabajo. Proponen además la terminación convencional del

procedimiento, en cuyo caso aceptarían como cuantificación del daño la cantidad de 195.328 euros.

III

1. La reclamación se ha interpuesto, como se ha relatado en los antecedentes, como consecuencia de la anulación por la jurisdicción contencioso-administrativa del acuerdo que declaró la ruina inminente de la edificación y que llevó a su posterior demolición. Como también se ha señalado, la Sentencia firme del TSJC de 17 de septiembre de 1992 declaró que la consecuencia de esta anulación sería la indemnización de daños y perjuicios, reclamados por los interesados a través de la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

De acuerdo con el art. 142.4 LPAC, la anulación de los actos administrativos no presupone, siempre y en todo caso, el surgimiento de un derecho a la indemnización a favor de los particulares afectados negativamente por el mismo. El indicado precepto legal requiere la concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración para que dicha indemnización sea reconocida.

En el presente caso resulta indubitado que la demolición del edificio ha causado a los interesados un daño cierto, individualizado y evaluable económicamente que no tienen el deber de soportar, existiendo además la necesaria relación de causalidad entre el actuar de la Administración y el menoscabo producido, pues el acto de la Administración ha tenido como consecuencia la pérdida de la vivienda y del local de negocio, que, como los interesados señalan, hubieran podido seguir utilizando hasta la ocupación del bien como consecuencia de la expropiación, en los inequívocos términos proclamados por la resolución judicial antes indicada.

2. La Propuesta de Resolución, si bien entiende que concurre el necesario nexo causal entre el actuar de la Administración y el daño producido, desestima no obstante la reclamación con el argumento de que tales daños ya han sido indemnizados a través del justiprecio abonado en concepto de expropiación, que incluía tanto el solar y edificación como traslado y afección, es decir, la totalidad de los daños indemnizables, sin que resulte justificable que el interesado pretenda mantener viva una situación que fue resuelta por sentencia, recogiendo los elementos objetivos pertinentes (objeto, momento temporal y daño indemnizable), momento procesal en que debió solicitar y cuantificar los daños ocasionados en su

patrimonio, con independencia de que la Administración se pronunciara o no sobre ellos. Se entiende en definitiva que se está en presencia de cosa juzgada.

En la apreciación de esta circunstancia residía nuestra fundamental discrepancia expresada en nuestro pasado DCC 123/2004, por considerar que no podía afirmarse que entonces la Administración hubiese acertado a proporcionar y exteriorizar suficientemente las razones que concluyentemente permitieran alcanzar esa convicción. Y, sin la menor duda, tal es su deber legal. Al objeto de suplir las deficiencias detectadas, se consideraban fundamentales la STSJC de 29 de abril, que fijó el justiprecio expropiatorio en 70.256.210,99 ptas. y la STS de 6 de febrero de 1999, que declaró no haber lugar al posterior recurso de casación interpuesto, resoluciones ambas que no constaban en el expediente remitido a este Consejo con anterioridad, y que, siempre en nuestra opinión, constituían la base de la fundamentación jurídica, justamente, defendida, para proceder a la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial a los efectos de determinar los conceptos sobre los que se fijó la indemnización, que según indicaba la PR ascendía a 1.200.000 pts. por el solar y 3.327.901,98 ptas. por la edificación, a los que había de añadirse el 5% de afección.

Una vez obtenida la documentación indicada, así como el informe técnico-económico igualmente recabado para esclarecer si en los conceptos expropiatorios habían de considerarse o no comprendidos los daños cuya indemnización venía a postularse, este Consejo está en condiciones de realizar un pronunciamiento sobre la adecuación a Derecho de la PR, en los precisos términos que le vienen imperativamente exigidos de conformidad a lo establecido por el art. 12 RPRP, de aplicación al caso.

3. La valoración del *quantum* indemnizatorio que pueda derivarse de la responsabilidad de la Administración exige en todo caso tener en cuenta la incidencia que sobre la misma presente el justiprecio satisfecho por la expropiación, pues de otro modo se produciría un enriquecimiento injusto por parte del interesado si obtuviera dos compensaciones económicas por los mismos conceptos, una en el seno del procedimiento expropiatorio y otra en esta sede de la responsabilidad patrimonial. Debe tenerse en cuenta además que la tramitación de la expropiación y de la declaración de ruina se realizó de forma separada (como así puesto de relieve por la STSJ de 30 de junio de 1998, confirmada por la STS de 9 de enero de 2003),

por lo que podría ocurrir que se hayan producido daños no tenidos en cuenta en la expropiación.

Teniendo en cuenta lo señalado, procede valorar los diversos daños alegados:

- La pérdida del inmueble como consecuencia de la declaración de ruina inminente y posterior demolición constituye efectivamente un daño resarcible derivado directamente de la actuación administrativa posteriormente anulada. No obstante, se trata de un daño cuyo resarcimiento se ha producido a través del justiprecio fijado en la expropiación, por lo que no procede una nueva indemnización por este concepto. Lo mismo cabe decir, por igual motivo, de la pérdida del domicilio reclamada en el trámite de audiencia, pues en todo caso la expropiación ha incluido el valor de la edificación que constituía la vivienda alegada.

- Por lo que se refiere a la pérdida del mobiliario, que pudiera constituir en su caso otro de los conceptos indemnizables, cabe apreciar que tampoco procede su indemnización puesto que, como señala la Propuesta de Resolución, no se ha aportado prueba sobre su existencia, limitándose el interesado a alegar una relación de bienes de tal carácter sin otra demostración que sus propias afirmaciones.

- Finalmente, en relación con los daños ocasionados por el cese de la actividad del bar instalado en el inmueble, el interesado reclama por dos conceptos distintos: la indemnización por despido al trabajador y el lucro cesante.

La Administración entiende que tampoco procede la indemnización por este motivo, al haberse incluido en el justiprecio de la expropiación una partida correspondiente a la indemnización por traslado, en la que se pueden incluir ambos daños.

No obstante, es de relevancia subrayar aquí el hecho de que la fijación del justiprecio se inició y culminó con el correspondiente Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación (después recurrido), con anterioridad a la declaración de ruina inminente y demolición del inmueble, encontrándose por consiguiente el bar en funcionamiento, lo que explica la fijación de la indemnización por traslado del negocio y en la que no se pudo tener en cuenta las consecuencias de la demolición por ser un hecho posterior.

El interesado precisamente solicita la indemnización por las ganancias dejadas de obtener (lucro cesante) desde aquel momento (1991) hasta la efectiva ocupación

del bien (en 2004) como consecuencia de la expropiación, lo que constituye en estos términos, ciertamente, un daño ajeno al procedimiento expropiatorio, y no comprendido en consecuencia dentro del justiprecio correspondiente, que con la indemnización por traslado pretende cubrir los gastos resultantes del traslado de un lugar a otro de un negocio en funcionamiento.

4. Ahora bien, de los datos obrantes en el expediente puede deducirse que, acreditada la realidad de este daño, su falta de cobertura estricta por la expropiación y la consiguiente legitimidad del ejercicio de la correspondiente acción de responsabilidad patrimonial en este preciso contexto, el mismo tampoco deriva exactamente de la declaración de ruina inminente posteriormente anulada, porque al tiempo de dictarse ésta, o en sentido más preciso, con anterioridad a ella, ya se había producido una resolución administrativa.

La propuesta de Resolución en sus antecedentes relata, en efecto, que el 22 de noviembre de 1990 se presentó informe por parte de la Jefatura Local de Sanidad sobre las condiciones sanitarias del local, que motivó un trámite de audiencia al interesado como paso previo a la orden de clausura, que fue finalmente ordenada por Decreto de 7 de enero de 1991, por no reunir el establecimiento las mínimas condiciones sanitarias, a cuyos efectos se otorgó un plazo de 72 horas a su titular para la retirada de los productos perecederos que tuviese en existencia, procediéndose en caso de incumplimiento al desalojo y precinto del local.

No consta en el expediente que este Decreto fuera objeto de recurso alguno. Al contrario, de la propia documentación aportada al expediente por el interesado se evidencia que fue acatado y que, en consecuencia, se procedió al cierre del bar. En efecto, consta, en relación con el despido del trabajador, que el interesado solicitó ante la Dirección Territorial de Trabajo autorización para extinguir la relación laboral con aquél, "fundamentando su petición en el cierre de la empresa ordenada por el Ayuntamiento de Santa Cruz, el cual se ha cumplido". Esta autorización fue concedida por la autoridad competente mediante Resolución de 7 de febrero de 1991, con anterioridad por consiguiente al Decreto que declaró la ruina inminente, de fecha 19 de febrero del mismo año.

El cierre del negocio se debió por tanto al cumplimiento de la orden de clausura por motivos sanitarios, y no trae su causa efectiva de la demolición del inmueble, que, ciertamente, habría dado lugar al mismo resultado.

Por lo demás, en cualquier caso, la indemnización por lucro cesante -que, en este caso, consistiría en la privación ilegítima en la utilización de un bien durante un período de tiempo- está sujeto, como es perfectamente sabido, a requisitos jurídicos estrictos, sin que resulten indemnizables por dicho concepto las “meras expectativas”, o las “ganancias puramente ilusorias” que no figuren debidamente acreditadas por quien alega su derecho a obtener la indicada indemnización, como reiteradamente recuerda la jurisprudencia.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, no se ha acreditado en absoluto la efectividad de tales perjuicios, sin que pueda bastar y aceptarse la mera presentación de parte interesada de una evaluación de los mismos que descansa sobre los rendimientos obtenidos en ejercicios posteriores al que se produjo el cierre del local de negocio; y para una prueba se acompaña sólo la declaración fiscal correspondiente a un año muy anterior al que se produjo el cierre. Es de pensar, por lo demás, que durante el período de tiempo que permanecen sin utilizar los bienes cuya privación se invoca se estarían aprovechando otros en su lugar por cuya utilización habría que efectuar consiguientemente las compensaciones precisas. Ha de obrar la Administración con suma cautela y observar una actitud especialmente precavida en supuestos como el que nos ocupa, que pueden desembocar en la irrogación de un enriquecimiento injusto, en los términos invocados, justamente, al inicio de estas consideraciones.

Justamente, por ello, es por lo que no procede indemnización alguna por este concepto. En consecuencia, se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución culminatoria del expediente, puesto que los daños producidos por la declaración de ruina inminente y posterior demolición del inmueble que comprenden la indemnización han quedado comprendidos dentro del justiprecio fijado en el procedimiento expropiatorio.

C O N C L U S I Ó N

La PR objeto de este Dictamen es conforme a Derecho, en los términos expresados en el Fundamento Jurídico III de este Dictamen.