



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 261/2005

(Sección 2ª)

La Laguna, a 18 de octubre de 2005.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.A.M. y otros, por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de Medio Ambiente: Actividad molesta e insalubre sin licencia. (EXP. 232/2005 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

El objeto del presente Dictamen, emitido a solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados por la inactividad de la Administración insular en relación con la actividad de tratamientos de áridos y fabricación de bloques de hormigón desarrollada por una entidad privada.

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

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resulta de lo prevenido en el art. 11.1.D.e) de la citada Ley 5/2002, al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones públicas de Canarias.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

II

El procedimiento se inicia el 18 de octubre de 2004 por los escritos presentados por varios interesados, que serían posteriormente acumulados por la Administración dada la identidad sustancial entre todos ellos, en los que reclaman el resarcimiento de los daños (ruidos y contaminación) causados por las actividades de tratamientos de áridos y fabricación de bloques de hormigón desarrolladas por la entidad P., S.A., como consecuencia de la inactividad de la Administración Insular al no proceder a la clausura de las obras de ampliación ejecutadas sin la preceptiva licencia municipal.

Los reclamantes fundamentan su pretensión en la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la citada inactividad administrativa, por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Santa Cruz de Tenerife, confirmada en apelación por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 29 de julio de 2003.

(...)¹

III

1. En el presente expediente se cumple el requisito de legitimación activa de aquellos reclamantes que han acreditado, a través de los respectivos certificados de empadronamiento y del informe complementario elaborado por la Policía Local del Ayuntamiento de Icod de los Vinos, su residencia en las viviendas colindantes al lugar donde la empresa desarrolla la actividad y que se relacionan adecuadamente en la Propuesta de Resolución.

Se cumple igualmente la legitimación pasiva de la Administración Insular, pues a ella se imputa la causación de los daños reclamados, si bien esta legitimación se origina únicamente a partir de la fecha de la subrogación en las competencias municipales que se llevó a cabo por medio de la Resolución del Sr. Consejero del Área de Protección del Territorio, de 9 de noviembre de 1995.

Por otra parte, la reclamaciones presentadas no pueden ser calificadas de extemporáneas, pues los recurrentes recibieron notificación el 13 de octubre de 2003 de la Providencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Santa Cruz de Tenerife del día 7 anterior, por la que se declaraba la firmeza de la Sentencia de 25

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

de junio de 2002. Las reclamaciones fueron presentadas el 18 de octubre de 2004, una vez transcurrido por tanto más de un año desde la fecha de notificación de la firmeza de la Sentencia. No obstante, no puede apreciarse la prescripción de la acción, porque nos encontramos ante un supuesto de daños continuados, ya que la empresa, según relatan los interesados y así se acredita en la documentación obrante en el expediente, no había cesado su actividad en la fecha en que fueron presentadas las reclamaciones. Como han señalado entre otras las SSTs de 23 de enero de 1998, 20 de febrero de 2001, 26 de abril de 2002 y 22 de marzo de 2005, en el caso de daños continuados, que se producen día a día y que generan un agravamiento paulatino del daño sin solución de continuidad como consecuencia de un hecho inicial, el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que no cesen los efectos lesivos, doctrina plenamente aplicable al presente caso.

La única excepción afecta a la reclamación presentada por F.V.M. Éste ha acreditado su residencia únicamente hasta el año 1996, tal como consta en el padrón municipal de habitantes. Por consiguiente, los daños sufridos por esta persona cesaron en el momento en que trasladó su domicilio, como así se pone de manifiesto en la Propuesta de Resolución culminatoria del expediente. Ahora bien, el inicio del cómputo del plazo legal ha de fijarse en el momento en que le fue notificada la firmeza de la Sentencia y no el momento, como pretende aquella Propuesta, del traslado del domicilio. De todas formas, dado que la Sentencia fue notificada el 13 de octubre de 2003, la reclamación presentada el 18 de octubre del año siguiente resulta extemporánea por cuanto no puede apreciarse en este caso la presencia de daños continuados.

Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, no se ha incurrido en defecto que impida un pronunciamiento sobre el fondo. No obstante, procede señalar las siguientes observaciones:

A. Durante la instrucción del procedimiento, no se recabó el informe del Servicio implicado (art. 10.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, RPAPRP), si bien se incorporó al expediente el correspondiente a las actuaciones llevadas a cabo por el Cabildo como consecuencia de la denuncia presentada en el que se contiene una clara descripción de la situación y se propuso se adoptara la medida de clausura de las ampliaciones efectuadas por la

empresa sin la preceptiva licencia municipal. Puede considerarse que con este informe se da cumplimiento a lo previsto en el art. 10 RPAPRP.

B. El plazo de resolución del procedimiento (arts. 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC, y 13.3 RPAPRP) se ha superado, lo que no está fundamentado, al no acordarse suspensión del procedimiento o ampliación del plazo indicado por el órgano instructor según la normativa aplicable, generándose una demora que no es imputable a los interesados.

Ahora bien, ello no obsta al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente el procedimiento (arts. 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4 LRJAP-PAC) y de que pueda entenderse desestimatorio el silencio administrativo producido (arts. 43.2 y 142.7 LRJAP-PAC).

2. Por lo que al fondo de la reclamación se refiere, la declaración de responsabilidad de la Administración exige la producción de un daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Este daño ha de ser real y efectivo, evaluable económicamente, individualizado en una persona o grupo de personas y ha de revestir el carácter de antijurídico. Finalmente, ha de concurrir la necesaria relación de causalidad entre el citado daño y la actuación administrativa.

Los reclamantes alegan como fundamento de su pretensión que la inactividad de la Administración al no adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de la legalidad infringida por la empresa, que desarrolla una actividad calificada como molesta e insalubre, ha provocado diversos daños de carácter físico y moral derivados de la permanente presencia de polvo de cemento en suspensión, ruidos y vibraciones provocados por el funcionamiento de la maquinaria.

Estas circunstancias medioambientales constan acreditadas en el expediente a través de diversos informes, como los emitidos por el Jefe Local de Sanidad, en los que se indica que en las visitas de inspección realizadas se ha comprobado la producción de ruidos, vibraciones y polvo en suspensión. En el mismo sentido, el informe de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de Salud califica como riesgos sanitarios estas emisiones producidas por el funcionamiento de la actividad.

Puede considerarse acreditada de esta forma la realidad del hecho lesivo. El carácter genéricamente nocivo de estas emisiones no puede ser discutido, de

acuerdo con la más reciente doctrina jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Europeo de Derecho Humanos de 21 de febrero de 1990, de 9 de febrero de 1994 y 19 de febrero de 1998; SSTC 119/2001 y 16/2004; SSTS de 10 de abril y 29 de mayo de 2003) sobre la protección que ha de dispensarse con fundamento en el derecho a la inviolabilidad del domicilio consagrado en el art. 18.1 de la Constitución y uno de cuyos elementos más significativos es el de tutelar también el espacio físico domiciliario frente a los atentados medioambientales que dificulten gravemente su normal disfrute, como acontece en el presente caso.

El daño causado reviste, además, el carácter de antijurídico, en el sentido de que no pesa sobre los interesados el deber de soportarlo y en él concurre también la necesaria relación de causalidad con el funcionamiento de la Administración insular, pues los interesados han estado sometidos a la contaminación derivada de la actividad empresarial debido a la pasividad o inactividad administrativa ante el incumplimiento por aquélla de la normativa aplicable, ya que no se adoptaron las medidas conducentes a restaurar la legalidad infringida.

Procede por todo ello considerar que en el presente caso se dan los requisitos necesarios para que proceda la declaración de responsabilidad de la Administración insular.

3. Por lo que se refiere a la valoración del daño, el único daño que tiene carácter indemnizable es el daño moral derivado de las emisiones y de su efecto de impedir el normal disfrute del domicilio de cada uno de los interesados. No se puede tener en cuenta en este caso los daños físicos alegados porque no se han acreditados a través de los pertinentes informes médicos y tampoco se han alegado daños materiales o económicos.

Cada uno de los reclamantes cuantifica el daño moral tomando como referencia la renta anual de su vivienda desde que comenzó el hecho causante y la inactividad de las Administraciones, es decir, desde 1983. Esta renta anual supone, indican, el 7% del valor de mercado, que como mínimo se identifica con el doble del valor catastral.

A estos efectos, debe tenerse presente que la Administración insular sólo debe responder por los daños morales causados a partir del momento en que se produjo la subrogación debido a la dejación de sus competencias por parte del Ayuntamiento

implicado, esto es, a partir del 9 de noviembre de 1995, pues sólo a partir de esta fecha resulta imputable al funcionamiento de los servicios del Cabildo los daños por los que se reclama.

Por otra parte, el daño moral ha de cuantificarse ponderando las perturbaciones que como consecuencia del hecho se produjo en las viviendas de los reclamantes y las consecuencias que para su vida han supuesto durante el periodo que duraron las mismas. Además, careciendo los daños morales de una cuantificación objetiva dado que ésta ha de realizarse tras un juicio que ha de ser necesariamente estimativo, en el presente caso, de aplicarse el criterio sostenido por los reclamantes, resultaría una diferente indemnización para cada uno de ellos en función del valor de sus respectivas viviendas, cuando todos, según se desprende de sus solicitudes, han estado sometidos a la misma contaminación. El daño moral no es un daño económico que pueda cuantificarse en función del valor material del bien, sino que ha de atenderse a los trastornos padecidos en la vida normal de cada reclamante, que han sufrido los continuos ruidos, vibraciones y polvo en suspensión provocados por el funcionamiento de la actividad. Estas circunstancias son las que en todo caso habrían de valorarse en la cuantificación de la indemnización.

C O N C L U S I Ó N

Se considera que la Propuesta de Resolución, desestimatoria de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas, no se ajusta a Derecho, por entender que son acogibles parcialmente dichas reclamaciones, en los términos que se expresan en los apartados 2 y 3 del Fundamento III.