

Dictamen nº: **75/13**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.02.13**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de febrero de 2013, emitido ante la consulta formulada por el delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional, a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por un letrado en nombre y representación de P.D.B., supuestamente titular del comercio A, sobre daños y perjuicios derivados de la ejecución de las obras de remodelación de la calle Serrano y aledañas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de diciembre de 2010 tuvo entrada en el registro del Ministerio de Defensa reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por un abogado en nombre de una persona física supuestamente propietaria de un local de negocio y del comercio instalado en el mismo. Solicitaba la indemnización por los perjuicios económicos que a lo largo del año 2009 la ejecución de las obras de remodelación de la calle Serrano y otras aledañas en el proyecto denominado “Tejido Urbano” habían supuesto para su representada.

Indicaba que, a consecuencia de las obras, se habían visto afectados negativamente la calidad ambiental, el tráfico rodado y el tránsito peatonal de la zona, y que todo ello había repercutido en la actividad comercial del

barrio, a resultas de lo cual los ciudadanos habían evitado acudir a la zona con el consiguiente perjuicio económico para los locales de la zona.

Incide el escrito en algunas circunstancias relevantes para la reclamación que se plantearon durante la ejecución de los trabajos y que pretende acreditar con la aportación de un dictamen pericial emitido por un ingeniero de caminos, canales y puertos. Entre dichas circunstancias se destacan: la eliminación transitoria de mil plazas de aparcamiento; el que la solución técnica elegida por el Ayuntamiento de acometer las obras mediante pantallas laterales de pilotes y losa superior afectó considerablemente al tráfico en superficie, a los accesos, servicios y al medio ambiente y produjo una ocupación superior a lo que era estrictamente necesario para su ejecución; la existencia de defectos en la señalización vertical y en los elementos de balizamiento, y la falta de retirada de los acopios en el momento adecuado.

Considera por todo ello que se hizo prácticamente inviable el acceso de las personas a los comercios con lo que éstos se vieron afectados negativamente al tener una considerable pérdida de ventas, y en particular que se impidió el acceso al local de su representada.

Estima que el comercio de su representada ha sufrido por ello unas pérdidas cuya indemnización fija en veintinueve mil cuatrocientos veintisiete euros y cincuenta y siete céntimos (29.427,57 euros).

Terminaba su escrito proponiendo como medio de prueba la ratificación de dos informes periciales que aportaba con su escrito: por un lado, el de un ingeniero de caminos, canales y puertos sobre la ejecución de las obras y, por otro, el de un economista sobre la cuantificación de las pérdidas que había experimentado la reclamante durante el año 2009. Asimismo, solicitaba la práctica de prueba testifical consistente en la declaración de los empleados del establecimiento y de dos de sus clientes, con el fin de ratificar los hechos expuestos en la reclamación.

Acompaña a su escrito, además de los informes cuya ratificación pretendía, copia del proyecto de información pública de las obras de remodelación de la calle Serrano, reportaje fotográfico de las obras, artículos de prensa en relación con las mismas y un poder general para pleitos otorgado a favor del abogado actuante por la interesada.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y con lo establecido en el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

Mediante acuerdo de la instructora de 24 de febrero de 2011, se requirió a la interesada, por medio de su representante, a fin de que aportara una declaración de no haber sido indemnizada ni ir a serlo por otras personas o entidades por los mismos hechos; indicación de si se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas por estos hechos; la acreditación de la propiedad del inmueble o el título de posesión; copia de la póliza de seguro de la finca y del recibo del pago de la prima de anualidad correspondiente al momento del siniestro, e indicación de los restantes medios de prueba que se pretendiera realizar. En este requerimiento se advertía que de no atender el mismo se tendría a la interesada por desistida de su reclamación en aplicación de lo dispuesto en los artículos 42.1, 70 y 71 LRJ-PAC y 6 RPRP.

El requerimiento fue atendido por la representación de la reclamante mediante escrito presentado el 23 de marzo siguiente. Sin embargo, para acreditar la propiedad o la posesión del inmueble aporta un recibo del impuesto de bienes inmuebles (I.B.I.) en el que aparece como titular del

inmueble otra persona y un recibo de seguro multirriesgo de comercio cuyo tomador es la interesada pero en el que no consta el domicilio del local asegurado, para complementarlo aportan las condiciones particulares del seguro en el que se contempla que el local asegurado se encuentra en la calle Serrano, nº aaa, sin embargo, no coincide el número de póliza con el recibo ya citado y, además, como titular consta una comunidad de bienes y no la interesada.

La instrucción del expediente, considerando insuficientemente acreditadas las titularidades tanto del local como del comercio, el 26 de abril de 2011 requiere nuevamente al representante de la interesada para que aporte la documentación que se le solicita en anexo, advirtiéndole de que de no hacerlo en el plazo de quince días se le podrá dar por decaído en el trámite correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 LRJ-PAC. La documentación requerida es la siguiente:

- Título que acredite la representación con la que actúa la interesada en nombre del comercio supuestamente afectado.
- En el supuesto de que se trate de un arrendamiento, copia del contrato suscrito por la interesada.

Este segundo requerimiento es atendido por el representante de la reclamante que el 23 de mayo de 2011 aporta los siguientes documentos:

- Recibo del I.B.I. correspondiente al local sito en la calle Serrano, nº aaa a nombre de otra persona. El abogado expone que dicha persona es el marido de la reclamante y que la cuenta en la que se abona el recibo es de titularidad conjunta de ambos, circunstancia que se aprecia en el propio recibo.
- Recibo de póliza de seguro en el que figura como tomador la interesada, con el número de póliza bbb.

- Condiciones particulares de un seguro multirriesgo de comercio en el que consta como riesgo asegurado: *“Actividad: objetos de adorno hogar”* y como domicilio: *“calle Serrano, nº aaa”*. Aparece como tomador una comunidad de bienes, no la interesada, y el número de póliza es ccc.

El abogado de la reclamante explica que la titularidad del inmueble y del negocio corresponde a una comunidad de bienes integrada por la reclamante y su esposo, casados en régimen de gananciales.

Se ha incorporado al expediente administrativo el informe de la Subdirección General de Construcción de Infraestructuras Singulares, que con fecha 9 de junio de 2011 manifiesta:

“(...) durante todo el desarrollo de la obra no se ha realizado una sola ocupación que no fuera previamente autorizada por el Área de Gobierno de Movilidad o de la Junta de Distrito según el ámbito ocupado, previo un estudio exhaustivo de las implicaciones y la determinación gráfica de los medios a utilizar en esas ocupaciones determinando zona a ocupar, tipo de vallas, señalización para vehículos y peatones, itinerarios alternativos etc. y todo ello de acuerdo con lo establecido en las ordenanzas y la normativa reguladora.

Las ocupaciones más intensivas (desvíos de servicios y reconstrucción de aceras) se han comunicado previamente a su inicio a todos y cada uno de los vecinos y locales afectados, indicándoles la fecha de comienzo y finalización prevista en donde, asimismo, se les indicaba un teléfono directo del Ayuntamiento de Madrid para que cualquier incidencia se pudiera comunicar y atender de forma inmediata por un Técnico Municipal. Para corregir estas posibles incidencias existía de forma permanente y exclusiva un equipo formado por un técnico de Seguridad y Salud

adscristo a la Dirección Facultativa, el técnico de Seguridad de la constructora y un equipo formado por 12 operarios y para vigilar y corregir, en su caso, cualquier incidencia producida en los elementos de protección y señalización de las obras.

Con estas medidas se puede asegurar que en ningún caso se ha impedido el acceso a los locales.

Otros aspectos importantes a los que se refiere en su escrito, es la falta de documentación solicitada en diversas ocasiones. Sin perjuicio del cumplimiento de todos los plazos legales de información pública, en ningún caso se ha negado la posibilidad de consultar la documentación del proyecto a quienes lo han solicitado, como, por otro lado reconoce en su escrito al hacer mención a reuniones con la concesionaria en las que reconoce haber recibido amplia información de las obras y su desarrollo.

En este sentido hay que destacar que se celebraron 3 reuniones de información en el Teatro Fernán-Gómez, en la plaza de Colón, en las que se explicó a los particulares, empresas y comerciantes las características del proyecto. Asimismo, durante la ejecución de las obras, y según los datos de la Coordinación General del Área de Obras, responsables del Ayuntamiento se reunieron con carácter periódico, aproximadamente cada tres semanas, con representantes de la Confederación de Comercio Especializado, hasta el mes de abril de 2010, con el fin de reducir el impacto de las obras en los comercios de la zona.

Se reitera en diversas partes del escrito el incumplimiento de plazos al hacer mención a que las obras, supuestamente, se inaugurarán en septiembre de 2010. Esa fecha ha debido ser mal interpretada por el autor del informe, ya que, lo que de alguna manera se quiso remarcar era la terminación total de la pavimentación de la calle

Serrano y las laterales de la zona este, es decir, las más comerciales: Las obras de los aparcamientos se han finalizado como estaba previsto en los planes de obra aprobados. En enero los aparcamientos 1 y 2 y, en marzo el aparcamiento 3.

Otro aspecto importante es la afirmación de que el sistema constructivo mediante la construcción del primer forjado en bóveda hubiera reducido la afección. Realmente este sí que es un punto en que la falta de rigurosidad del informe se manifiesta más acentuadamente. Este sistema además de ser ostensiblemente más lento en cuanto a su ejecución plantearía más riesgos y unas ocupaciones similares a las realizadas con el sistema utilizado.

En este sistema prácticamente toda la bóveda se hace a mano. Al tener que garantizar la seguridad de los operarios y encontrarse la superficie de la bóveda a menos de 1,00 de la superficie de rodadura, las ocupaciones en superficie hubieran sido realmente tan importantes como las realizadas con el sistema utilizado. Capítulo aparte lo constituye la ejecución de los muros y forjados de los niveles inferiores en los que el sistema se complica hasta niveles inaceptables, tanto técnica como económicaamente.

Esto ha originado que únicamente se utilice el sistema a que hace referencia el autor del informe en terrenos firmes y a profundidades importantes.

En resumen, podemos concluir que sin perjuicio de las molestias lógicas en este tipo de obras y que en ningún momento se pretendió subestimar en todas las reuniones que se tuvieron con los comerciantes, las actuaciones realizadas se han guiado por el de minimizar al máximo de lo posible las molestias, adaptándose en innumerables casos los procesos durante la ejecución a coordinar con los locales afectados, para lo que, en las etapas más agresivas se ha

trabajado todos los fines de semana de forma que se puede asegurar que con las molestias imprescindibles se ha garantizado el acceso permanente a locales, portales y aparcamientos privados”.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC y el artículo 10 del RPRP, por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, con fecha 6 de julio de 2011, se solicitó que por la Subdirección General de Infraestructuras Singulares se informara de las medidas concretas adoptadas para permitir el acceso al local comercial de la reclamante, si en algún momento había permanecido cerrado al público dicho acceso y sobre si la afección a la zona concreta en que se ubicaba el restaurante ha sido muy severa por la instalación del vallado de protección de las excavaciones y por la modificación de accesos y pasos de peatones, imposibilitando, asimismo, la visibilidad del local por el cierre de una zona al tráfico.

En respuesta a tal solicitud, el director general de Planificación y Coordinación de Infraestructuras, por escrito de 15 de julio de 2011 informó que *“a fecha actual, no han variado los hechos reflejados en el expediente y que figuran en el informe de 09/06/11 de la Subdirección General de Construcción de Infraestructuras singulares”*.

El jefe de Servicio de Organización y Régimen Jurídico, con fecha 21 de noviembre de 2011, remitió el expediente al Servicio de Coordinación Jurídica del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda para que, por la Subdirección General de Infraestructuras Singulares, se informara sobre los mismos aspectos a que se refería la anterior solicitud de 6 de julio de 2011 y, además, se remitiera copia del informe del Coordinador de Seguridad de la obra relativo a la zona donde se ubica el local de la reclamante.

Con fecha 8 de febrero de 2012 el subdirector general de Infraestructuras Singulares y Adecuación Urbanística informa sobre los

procesos de trabajo y medidas que se adoptaron para garantizar la accesibilidad a todos los locales. En su informe se recogen diversos aspectos exigidos en el trámite de adjudicación del contrato con vistas a minimizar las interferencias de la obra en el entorno, así como para garantizar la ocupación de aceras en lo estrictamente necesario.

Asimismo, en relación con la posible afección de las obras al local de la reclamante, informa:

“En cuanto a los trabajos realizados durante las obras, el nº aaa se vio afectado sólo por las labores de pavimentación de aceras las cuales se iniciaron en octubre de 2009 y finalizaron el 15 de noviembre de 2009.

En todo momento, independientemente de las ocupaciones y actuaciones en ellas realizadas, se ha mantenido pasillo de tránsito peatonal y accesos a portales y locales comerciales garantizados”.

Acompaña fotografías.

Mediante acuerdo del jefe de Servicio de Organización y Régimen Jurídico de 8 de junio de 2012 se confirió el trámite de audiencia a las entidades B; C (aseguradora), y D (aseguradora).

En uso de dicho trámite la entidad aseguradora D formuló escrito de alegaciones el 10 de julio de 2012, poniendo de manifiesto que se oponen a las pretensiones de la reclamante, *“porque no acredita que sea la propietaria del negocio [...] por lo que en ningún caso, está legitimada para reclamar daño alguno”* y manifiestan su disconformidad con los informes técnicos aportados por la parte reclamante *“dado su evidente falta de rigor”*. A su juicio, *“nada se puede reprochar al Ayuntamiento de Madrid en lo relacionado con la redacción del proyecto (...) tampoco en lo concerniente a la fase de ejecución (...) finalmente, es de destacar que en fase de servicio las mejoras para comerciantes, peatones,*

conductores y público, en general, son evidentes y suponen un gran beneficio para los mismos (...) la indemnización postulada en adverso no solo es infundada e ilegítima sino también exagerada". Acompañaba a su escrito de alegaciones un informe pericial en el que se rebaten los argumentos ofrecidos en los informes periciales técnico y económico aportados por la reclamante.

Por su parte, B presentó alegaciones con fecha 28 de junio de 2012, en las que resaltaba la inexistencia de cortes de tráfico peatonal y rodado durante la ejecución de las obras de remodelación de la calle Serrano y de construcción de tres aparcamientos bajo su superficie. En cuanto al local de la reclamante, particularizaba sus alegatos manifestando que el tráfico rodado en ningún caso se cortó *"ya que siempre se dejaban al menos dos carriles de circulación en el lateral simétrico en el que se estaba ejecutando la losa de cubierta, que una vez finalizada ésta, se acometía la reconstrucción del firme de rodadura, pudiendo rehabilitar el ancho de la calzada y reactivarse inmediatamente el ancho de la superficie"*, matizando asimismo que se instalaron pasillos peatonales, pasarelas, señalización vertical y rutas alternativas, y que, en lo referente a los depósitos de materiales, *"los acopios principales se establecieron fuera del ámbito de la obra, encontrándose únicamente en la calle Serrano los materiales destinados al consumo diario y absolutamente necesarios para el desarrollo de la obra, siempre dentro de los márgenes establecidos para la propia obra, conforme a las limitaciones de vallado"*.

El 24 de julio de 2012 se confirió el trámite de audiencia a la interesada, no constando la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Ultimada la tramitación la instructora formuló propuesta de resolución, de 22 de enero de 2012, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial al no considerar producidos daños efectivos ni antijurídicos.

Consta en el expediente que la interesada ha interpuesto recurso contencioso-administrativo que se viene sustanciando ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 17 de Madrid, procedimiento ordinario 158/2011.

TERCERO.- El delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional, a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz de Gobierno, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley del Consejo Consultivo, formula preceptiva consulta, mediante oficio de 1 de febrero de 2013, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el día 5 siguiente y número de expediente 49/13, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 27 de febrero de 2013.

El escrito solicitando el informe fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13. 1 f) 1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC cuyo término se fijó el 12 de marzo de 2013.

SEGUNDA.- La legitimación activa de la representada del actor no ha quedado debidamente acreditada en el expediente.

En este sentido es preciso recordar que el Ayuntamiento requirió por dos veces para que se acreditase la titularidad o la posesión del local y, posteriormente, la titularidad o representación que la interesada ostentaba respecto del negocio supuestamente perjudicado.

En ambas ocasiones se aportó la misma documentación:

- Recibo del I.B.I. relativo al local sito en la calle Serrano, nº aaa en el que aparece como titular otra persona física distinta de la reclamante. El abogado de la interesada explica por escrito que es el cónyuge de su representada y que ambos están casados en régimen de gananciales por lo que el local es copropiedad de los dos. Sin embargo, esta afirmación no se confirma con la aportación del certificado de matrimonio ni de régimen económico matrimonial, sin perjuicio de la posibilidad de que el bien pudiera ser privativo del marido a pesar del régimen de gananciales.
- Recibo de una póliza de seguros en el que no constan ni el objeto ni el riesgo asegurados pero sí la interesada como tomadora del seguro. Este documento no acredita nada en absoluto.
- Condiciones particulares de un contrato de seguro multirriesgo de comercio sobre el local sito en la calle Serrano, nº aaa en el que aparece como tomador una comunidad de bienes y cuyo número de póliza no se corresponde con el que aparece en el recibo en el que consta la interesada como tomadora de un seguro. El abogado de la reclamante explica que la comunidad de bienes es la propietaria del local y que los integrantes de dicha comunidad de bienes son su representada y el cónyuge de esta. Esta afirmación tampoco se soporta con apoyo documental alguno.

Con la citada documentación no ha quedado acreditado que la interesada sea propietaria de la actividad comercial supuestamente

perjudicada ni por sí ni a través de una persona jurídica respecto de la que podría ostentar algún tipo de representación.

Este aspecto es muy relevante, toda vez que el daño que se reclama es el derivado de una supuesta pérdida de actividad comercial durante el año 2009 por lo que solo la propiedad de dicha actividad comercial (y no del local) permitiría considerar que la interesada ostenta la condición de perjudicada.

La titularidad del negocio se hubiera podido acreditar mediante declaraciones del impuesto de actividades económicas (I.A.E.) en las que constase la reclamante como sujeto pasivo, mediante licencia de actividad a nombre de la reclamante o mediante la aportación por esta de su condición de representante, administradora o socia de una persona jurídica que pudiera ser la titular del negocio. Nada de esto se ha incorporado al expediente, hasta el punto de desconocer si la actividad comercial supuestamente perjudicada corresponde a la reclamante como persona física o a una persona jurídica.

En virtud de lo expuesto no cabe sino concluir que no concurre en la representada del abogado actor la legitimación activa para reclamar.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación al no concurrir legitimación activa en la reclamante.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 27 de febrero de 2013

