



DICTAMEN: 86/14, de 6 de març

MATÈRIA: Responsabilitat patrimonial

DEPARTAMENT: Governació i Relacions Institucionals

PONENT: Ferran Badosa i Coll

Reclamació d'indemnització instada pel Sr. A davant la Diputació de Barcelona pels danys i perjudicis derivats de la pèrdua de valor d'un immoble de la seva propietat amb motiu de la posada en funcionament d'una connexió d'un nus viari

ANTECEDENTS

Es dedueixen del Dictamen.

FONAMENTS JURÍDICS

I. La competència de la Comissió Jurídica Assessora

La competència de la Comissió es fonamenta en l'article 86 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i en l'article 8.3.a) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, d'aquest òrgan consultiu. A més, segons l'article 10.3 de la Llei 5/2005, els ens locals han de cursar les seves sol·licituds de dictamen per mitjà del conseller o consellera que tingui atribuïda la competència en matèria d'administració local.

El reclamant valora els danys en 60.000 euros i la Comissió és competent per a dictaminar sobre aquest expedient, atès que la quantia excedeix de la que exigeix l'article 8.3.a) de la Llei 5/2005 per al dictamen preceptiu.

II. La legitimació activa i la competència per a la tramitació de l'expedient

La legitimació activa correspon al reclamant pels danys patrimonials que al·lega haver patit per la pèrdua de valor de la seva finca –destinada a habitatge– del carrer B, núm. XXX, del nucli C (TM F). Imputa la desvaloració a l'execució de l'obra prevista en el projecte constructiu “Nova connexió entre les carreteres D i E a C, TM d’F”. El reclamant diu que “en virtut d'aquest projecte s'ha procedit a executar la indicada variant i de manera molt propera a l'immoble”.

La reclamació s'adreça a la Diputació de Barcelona, que “ha estat l'Administració expropiant i per compte de qui s'han realitzat les obres de la carretera”. Per aquests conceptes, i per ser titular de l'obra, li correspon la competència per a tramitar l'expedient.

III. L'exercici de l'acció

La reclamació té data d'entrada el 17 de maig de 2013. El 6 de juliol de 2009 el president de la Diputació de Barcelona va aprovar definitivament el Projecte constructiu esmentat de la “Nova connexió entre les carreteres D i E a C, TM d’F”.

La reclamació diu que no s'ha exercit abans l'acció de responsabilitat "perquè és la posada en funcionament de la via la que ha palesat el perjudici" pel qual es reclama i estableix com a *dies a quo* la data en què es va inaugurar la connexió, és a dir, el 19 de maig de 2012.

De la documentació resulta que el reclamant ha interposat diversos recursos contenciosos administratius. El primer recurs –núm. HHH– es va presentar al Jutjat Contenciós Administratiu núm. 2, de Barcelona. En relació amb ell en l'expedient només hi ha un ampli Informe pericial sobre la distància de la finca al límit de la carretera; no s'indica res sobre el seu acabament.

Consta un altre recurs contenciós administratiu –núm. ZZZ– en el Jutjat núm. 11, de Barcelona, contra el Decret de la Presidència delegada de l'Àrea d'Infraestructures, Urbanisme i Habitatge de la Diputació, de 18 de març de 2010. Aquest Decret deixava sense efecte la relació de drets i béns aprovada pel Decret de 6 de juliol de 2009 i establia una nova relació de finques expropiables que incloïa diverses finques rústiques del reclamant. En la instrucció de l'expedient es diu que hi va haver sentència el 8 de novembre de 2012, però no se n'especifica el contingut. La Proposta de resolució indica que la sentència "havia deixat ben clar que el demèrit de la part no expropiada és una qüestió referida al preu just".

En l'expedient s'al·ludeix a un tercer recurs contenciós administratiu –núm. YYY–, presentat el 13 de febrer de 2012 en la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. L'objecte del recurs era l'acte de desestimació pel Jurat d'Expropiació del recurs de reposició contra la valoració en 24.746 euros de la finca núm. JJJ del Projecte d'expropiació. El recurs es refereix a dues qüestions: a la no-valoració de la depreciació general de l'habitatge en 47.805.64 euros i, a més, a l'expropiació d'una part del jardí que el recurrent considera que és part integrant de l'habitatge i que no s'havia valorat, quan s'hauria d'haver valorat en 19.112,26 euros.

La Proposta de resolució afirma que els eventuals danys indemnitzables, si escau, provindrien del procediment expropiatori, i que el reclamant ja els coneixia en aquell moment atesa la seva intervenció en aquest procediment. També diu que aquell era el moment d'exercir la reclamació. Per això entén que l'acció està prescrita.

La Comissió indica que la reclamació posa un èmfasi especial en el fet que la causalitat dels danys no és atribuïble al procediment expropiatori sinó a l'execució del projecte de la carretera. Remarca que el dany s'ha manifestat arran de la l'entrada en funcionament de la via: "des de l'entrada en funcionament de la via es produeix una evident incomoditat per l'impacte visual i acústic abans inexistent que genera la via. I aquest dany es tradueix en un clar demèrit del valor de l'immoble."

La Comissió admet el plantejament de la reclamació com una acció de responsabilitat per danys indemnitzables i, un cop admès, té en compte que el *dies a quo* s'estableix en la data en què els danys van ser efectius i individualitzables –el 19 de maig de 2012, dia de l'entrada en funcionament de la via–. Per tant, considera que la pretensió s'ha exercit dins de l'any assenyalat pels articles 142.5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions



públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) i 4.2.2 del Reial decret 429/1993, de 26 de març, que aprova el Reglament dels procediments en matèria de responsabilitat patrimonial (RPRP).

La Comissió constata que els recursos judicials del reclamant que puguin estar en tràmit en el moment de presentar la reclamació, segons les dades que resulten de l'expedient, no tenen per objecte la responsabilitat de l'Administració per danys, sinó qüestions relacionades amb la valoració de la depreciació de la finca.

IV. Els fets

Es refereixen al projecte constructiu "Nova connexió entre les carreteres D i E a C, TM d'F".

El Decret de 10 d'octubre de 2008, de la Presidència de la Diputació de Barcelona, va aprovar definitivament els estudis informatiu i d'impacte ambiental de les obres.

IV.1. El període d'informació pública

En aquest període, el reclamant, propietari del 50 % de les finques afectades, va formular una sèrie d'al·legacions en relació amb la finca del carrer B, núm. XXX. Unes al·legacions indicaven que en la cartografia "no apareix l'edificació ni el jardí d'un habitatge" en la finca, i el reclamant afirmava que el projecte afectava la seva finca precisament per l'expropiació de 67-70 m² pertanyents al jardí. D'altres al·legacions es referien a les distàncies de la finca respecte del vial de circulació de vehicles: no es respectava la distància de 50 m establerta per a les variants en l'article 30 de la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres, sense que ho justificés cap possible causa d'excepció; i tampoc no es respectava el planejament urbanístic, tot i que les Normes subsidiàries d'F acostaven encara més el vial previst de les finques del carrer B. També al·legava que en aquest carrer hi havia habitatges que podien patir un impacte acústic important.

Les respostes de la Gerència d'Infraestructures Viàries i Mobilitat, de 15 de juny de 2009, es referien a diferents punts:

a) Pel que fa a la cartografia, deia que "efectivament pot ser que no reculli les darreres petites obres que s'han desenvolupat a la zona qualificada d'urbana del nucli de C i que l'edificació que s'esmenta es correspon amb una parcel·la edificada on part de l'edificació surt de l'àmbit urbà i, per tant, no s'ajusta a les normes urbanístiques existents al municipi" i que "en una reunió que es va tenir amb els tècnics de la Diputació es va concretar el límit d'afectació de la carretera, que va ser el límit recollit en els documents posteriors de desenvolupament de la carretera, tant projecte informatiu com projecte constructiu".

b) Pel que fa a les Normes subsidiàries i a la seva conformitat amb la Llei de carreteres, deia que "el desenvolupament del projecte constructiu s'ha fet respectant la reserva d'espai previst en elles [les normes subsidiàries] per a la ubicació de la futura connexió entre les carreteres. L'esmentat document, per a la seva aprovació, ha hagut de passar la tramitació obligatòria que als

efectes dictamina la llei i que va ser gestionada pel mateix Ajuntament F i que el present projecte constructiu únicament desenvolupa de manera que sigui viable l'execució d'una carretera en aquest espai". També deia que "efectivament l'aprovació de la reserva viària a nivell urbanístic es va acollir en el seu moment als supòsits especials de la línia d'edificació que marca la Llei de carreteres, pels quals es pot reduir la distància de 50 m a la línia d'edificació".

La Comissió indica que la reclamació, per fonamentar la distància de 50 m, al·legava l'article 30.2 de la Llei de carreteres, esmentada, però que és l'article 31 el que estableix "Supòsits especials de la línia d'edificació: 1. En les carreteres o trams que transcorren per sòl urbà, el planejament urbanístic, amb l'informe favorable previ de la Direcció General de Carreteres, pot establir la línia d'edificació a una distància inferior a la regulada en l'article 30. 2. El Departament de Política Territorial i Obres Públiques, amb l'informe favorable previ dels ajuntaments afectats, pot establir la línia d'edificació, si les circumstàncies geogràfiques o socioeconòmiques ho aconsellen, a una distància inferior a la regulada amb caràcter general, en zones concretament delimitades. 3. S'han de determinar per via reglamentària les circumstàncies que poden justificar la reducció de la distància de la línia d'edificació en els supòsits a què es refereix aquest article".

c) Pel que fa a l'Informe del Departament de Política Territorial sobre la reserva viària, deia que "l'aprovació de la reserva viària a nivell urbanístic es va acollir en el seu moment als supòsits especials de la línia d'edificació que marca la Llei de carreteres 7/1993, pels quals es pot reduir la distància de 50 m de la línia d'edificació. Que va ser gestionat pel mateix Ajuntament F i que, per tant, no és objecte del present projecte".

d) Pel que fa al mateix traçat de la variant, deia que "S'ha realitzat amb un programa específic pel seu disseny en què, a més de les normes específiques de la Instrucció de carreteres [...], es tenen en compte altres qüestions també importants com són: la viabilitat econòmica, la interacció amb el medi social, les afeccions que genera [...]. El resultat d'un traçat és el compendi d'entre molts factors [...] que al final determinen quin és el més òptim".

El document de la Gerència conclou que "Val a dir que la reserva feta a les Normes subsidiàries es correspon únicament amb el tronc de la carretera i que tots els moviments de terres necessaris per a la seva generació no estan definits i que, per tant, és impossible la plena coincidència entre la reserva feta i el traçat projectat".

IV.2. La qüestió de la distància de la finca al límit del vial

En l'expedient consta un Dictamen pericial de l'arquitecte en el Recurs HHH presentat, sobre la correspondència de la reserva viària prevista a les Normes subsidiàries de planejament d'F (nucli de C) per a connectar les carreteres D i E amb el traçat previst en el Projecte constructiu esmentat. L'Informe deia que "en l'entorn de l'habitatge situat al carrer B núm. XXX [...] el traçat del vial no es correspon exactament amb la previsió de la reserva de vial, grafiada en les Normes subsidiàries de planejament vigents". També indicava que "en aquest entorn la distància mínima entre el sòl urbà edificable i el vial previst per les Normes subsidiàries de planejament vigents és



de 18,50 m aproximadament” i que “la distància mínima objecte del Projecte constructiu és de 10,30 m aproximadament. La distància mínima ha disminuït en 8,20 m respecte a les Normes subsidiàries”.

L'Informe del perit també deia que les bases cartogràfiques de les Normes subsidiàries i del Projecte constructiu “no són superposables. [...] La cartografia de les Normes subsidiàries (aprovaes definitivament el 9 de juny de 1993) estableixen la previsió d'una franja destinada al futur vial, exterior al nucli, de 10 m d'amplada i una distància al sòl urbà edificable de 18,50. La cartografia del Projecte constructiu, de data juny de 2008, preveu una distància al límit de sòl edificable que va d'un màxim de 14,30 m a un mínim de 10,30 m. En ambdues cartografies la finca del reclamant apareix dintre del sòl urbà edificable, no com a finca edificada”.

El mateix Informe afirmava que “la distància mínima de 10,30 m resultant del Projecte constructiu és menor que la prevista per la Llei 7 /1993, de carreteres”. Recordava que l'article 30.2 d'aquesta llei estableix que la línia d'edificació ha d'estar a 50,00 m de l'aresta exterior de la calçada en les autopistes, les vies preferents i les variants, i a 25,00 m en la resta de carreteres. L'Informe també recordava que l'article 31 de la llei preveu que el planejament urbanístic pot establir, amb l'informe previ de la Direcció General de Carreteres, “una distància inferior a la regulada”.

L'Informe també indicava que les Normes subsidiàries es van aprovar el 9 de juny de 1993, abans que es promulgés la Llei 7/1993, de carreteres, el dia 30 de setembre.

V. Els danys

La reclamació parla de “l'evident incomodat per l'impacte en especial visual i acústic que genera la via”. Els danys són “els perjudicis produïts que afecten una parcel·la urbana on és el nostre habitatge”. Es concreten en el demèrit o la pèrdua de valor de la finca, i, provisionalment, es valoren en 60.000 euros, a reserva de comprovar-los més acuradament.

En l'expedient consta un informe, de setembre de 2010, d'un enginyer agrònom que valora les afectacions de les obres en les diferents finques del reclamant. Pel que fa a la finca definida com a “habitatge unifamiliar” del carrer B, núm. XXX, indica la “important depreciació de l'habitatge [...] generada com a conseqüència de la proximitat de la nova carretera [...] la distància prevista entre l'aresta d'esplanació i l'habitatge és d'escassos 12 m i entre l'aresta de la calçada i l'habitatge d'aproximadament 15 m”. Diu que “la proximitat ocasiona evidents impactes i afectacions de tipus ambiental que minven significativament la qualitat de l'habitatge i el seu entorn; en conseqüència es produeix una depreciació de l'habitatge”, ja que el traçat no respecta els 25 m entre l'aresta de la calçada i l'habitatge. L'Informe al·ludeix a un estudi ambiental del projecte que indica “que a priori l'afectació global negativa no és significativa”, però també indica que “es produeix un impacte acústic sever sobre un receptor i el conjunt d'habitatges que representa, però val a dir que per a la majoria de la població, la posada en servei de la nova via no solament no incrementarà el soroll

ambiental sinó que el disminuirà sensiblement". L'estudi d'impacte esmentat diu que com a solució es preveu una pantalla acústica monoabsorbent, però que no es detalla en el projecte constructiu i se supedita a un estudi i projecte acústic de detall. L'Informe de l'enginyer indica que l'habitatge es va acabar el darrer trimestre de 2009. Valora l'habitatge, per les factures pagades, en 191.222 euros, i valora el demèrit en un 25 % del valor, 47.805 euros.

VI. La causa dels danys

El reclamant considera que la causa dels danys és l'execució de les obres del projecte constructiu "Nova connexió entre les carreteres D i E a C, TM d'F". En la reclamació esmenta tres cops la proximitat de la carretera al seu immoble i diu que "és aquesta evident proximitat en l'execució la que produeix el dany i els seus efectes". El reclamant exclou explícitament que la causa dels danys sigui l'acció expropiatòria, "ja que els danys són conseqüència de la proximitat del nou pas de la carretera, és a dir, del funcionament de l'obra que va motivar l'expropiació, però no de l'expropiació", i diu que "la proximitat és clarament excessiva i generadora del dany, com s'ha evidenciat en la seva posada en funcionament".

En canvi, la Diputació considera que la causa dels danys és el procés expropiatori que s'executa mitjançant el "Projecte de la Nova connexió".

VII. El fonament de la responsabilitat

El reclamant diu que el fonament de la responsabilitat és el mal funcionament del servei de l'Administració. En concret, al·lega que s'infringeix l'article 30.2 de la Llei 7/1993, que "imposa una distància molt més gran a la que concorre". La reclamació reproduïx una petició anterior del reclamant referent a si "el traçat [...] previst en el projecte constructiu impugnat en el tram que passa davant l'habitatge del meu representat compleix la distància establerta en l'article 30.2 de la Llei de carreteres, quant a la distància prevista en les Normes subsidiàries". Diu que la resposta de l'Administració va ser que "la distància mínima entre el sòl urbà edificable i el traçat del projecte constructiu es de 10,30 m aproximadament. Aquesta distància és menor que l'establerta en l'article 30.2 de la Llei de carreteres per a les variants (50,00 m) i la resta de carreteres (25,00 m)". La reclamació conclou que "per tant la via no respecta una distància mínima que està per a evitar el dany que genera".

El reclamant també indica que "no existeix cobertura en la norma urbanística local" i que "la via prevista en les Normes subsidiàries, vial local, preveu un emplaçament diferent i més allunyat del que s'ha realitzat". Considera que, en tot cas, s'hauria d'haver establert la distància mínima fixada en la Llei de carreteres.



VIII. El parer de la Comissió Jurídica Assessora

La Comissió considera que la qüestió discutida és la naturalesa dels danys. El reclamant afirma que és un dany indemnitzable, la il·licitud del qual es fonamenta en la infracció de la legislació de carreteres i del planejament urbanístic. L'Administració afirma que és una qüestió que pertany al preu just del bé en un procediment expropiatori i, per tant, corresponent a un sacrifici patrimonial legítim que l'afectat ha de suportar.

a) El tipus de dany

De l'expedient resulta que el dany pel qual es reclama és el desvalor que experimenta la finca. El reclamant presenta la reclamació com a propietari de la finca, no com a usuari.

b) La causalitat dels danys

La reclamació remarca que els danys "són conseqüència de la proximitat del nou pas de la carretera, és a dir, del funcionament de l'obra que va motivar l'expropiació, però no de l'expropiació". En canvi, la Comissió considera que la causa dels danys s'ha de situar en el mateix traçat del vial, tal com resulta del projecte d'expropiació adaptat a les circumstàncies de l'entorn, i indica que l'apropament del vial a la finca en qüestió l'estableixen les determinacions urbanístiques d'aplicació, així com el mateix projecte expropiatori de la finca, tal com queda provat pel fet que el reclamant ja hi va fer observacions en el període d'informació pública i van ser contestades per la Gerència d'Infraestructures Viàries i Mobilitat.

c) La cobertura jurídica de la reducció de la distància

De la documentació resulta que les Normes subsidiàries de l'Ajuntament, aprovades abans de la vigència de la Llei 7/1993, establien una distància de 18,50 m, inferior als 50 m establerts per l'article 30 de la mateixa llei. En la documentació també consta que l'Ajuntament va gestionar aquesta reducció i que es va sotmetre al procediment assenyalat per la llei, de supòsits especials i d'aprovació del departament corresponent de la Generalitat.

Al seu torn, el projecte constructiu del vial, per raons d'operativitat, va establir una ulterior reducció de la distància que arribava a mínims de 10,30 m, és a dir, en 8,20 m. La Gerència d'Infraestructures Viàries, en les respostes emeses, argumenta que "la reserva feta a les Normes subsidiàries es correspon únicament amb el tronc de la carretera" i "que tots els moviments de terres necessaris per a la seva generació no estan definits i que, per tant, és impossible la plena coincidència entre la reserva feta i el traçat projectat".

La Comissió observa que en l'expedient de la reclamació no apareixen dades sobre les dues reduccions successives de la distància del vial a l'habitatge, ni la que es fa ver en les Normes subsidiàries, ni la que va establir posteriorment el projecte constructiu i que es justifiquen en la necessitat d'adaptar l'obra a les circumstàncies concretes.

La Comissió també observa que el reclamant no fa cap objecció a la legitimitat de la primera restricció en les Normes subsidiàries. Respecte de la segona limitació, l'establerta en el projecte

constructiu, hi pot haver una qüestió d'interpretació: si quan la reclamació parla de l'execució de la carretera s'està referint implícitament a aquest projecte en què es fonamenta l'execució. Tanmateix, s'ha d'excloure aquesta objecció perquè la reclamació no imputa el dany al projecte, contra el qual no presenta cap objecció, sinó sempre a la posterior execució material de l'obra.

La Comissió observa que la suma de les Normes subsidiàries i el projecte constructiu del vial són la cobertura jurídica de la reducció de la distància. Les Normes subsidiàries limitadores de la distància "tenen la consideració de límits ordinaris del dret de propietat" (art. 545-2 2 de Codi civil català). Al seu torn, el projecte constructiu del vial pertany al procediment expropiatori que incrementa l'escurçament de la distància i el correlatiu desvalor de la finca com a conseqüència de les hipotètiques immissions visuals i acústiques. Aquest menor valor està justificat en la mateixa institució de l'expropiació (art. 33.3 de la CE) i la seva compensació correspon al preu just.

La conclusió és que, atesa aquesta justificació de la reducció de la distància, el propietari de la finca té el deure de suportar les conseqüències perjudicials que derivin de la reducció; en aquest cas és el seu desvalor. Per tant, no es poden considerar com un dany antijurídic que s'hagi d'indemnitzar.

d) La Comissió indica que la reclamació desplaça una qüestió inherent a un procediment d'expropiació a la indemnització de danys. El primer implica la legitimitat de la desvaloració amb l'obligació de rescabalar-lo. En canvi, la segona el presenta com un dany il·lícit que genera una obligació d'indemnitzar. És un desplaçament que no es pot justificar en la sistemàtica i la terminologia de la Llei d'expropiació forçosa, que va reunir i equiparar (en el títol IV, "*Indemnización por ocupación temporal y otros daños*") danys expropiatoris justificats per l'interès públic, que el perjudicat havia de suportar però rescabalables (article 120 i exposició de motius I, paràgraf 7), i els danys indemnitzables generadors de la responsabilitat extracontractual de l'Administració (article 121 i exposició de motius I, paràgraf 8).

CONCLUSIÓ

És procedent desestimar la reclamació d'indemnització instada pel Sr. A davant la Diputació de Barcelona pels danys i perjudicis derivats de la pèrdua de valor d'un immoble de la seva propietat amb motiu de la posada en funcionament d'una connexió d'un nus viari.