



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 150/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de junio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 14 de octubre de 2024 (REG. núm. 202400341976), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y, por daños derivados de la inactividad de la Administración en la ejecución de una resolución de restablecimiento de la legalidad urbanística (exp. 2024_353), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 30 de marzo de 2023, un Letrado que dice actuar en nombre y representación de D. Y, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Murcia, por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de la falta de actividad por parte de la Administración para la ejecución de una resolución de restablecimiento de la legalidad urbanística, dictada en el año 2004.

Relata el reclamante que es propietario de una finca situada en Barriomar (Murcia), consistente en una parcela de huerta con vivienda.

En 1998, un vecino (Sr. Z) construye de forma ilegal una valla, apropiándose de la única entrada de la finca. La verja fue retirada tras la denuncia formulada por el Sr. Y, que dio lugar al Decreto del Ayuntamiento de 6 de octubre de 1998, que ordenaba dicha retirada.

En el año 2003 el mismo vecino vuelve a construir un vallado, apropiándose de nuevo de la única entrada de la finca, así como de la vivienda que se encuentra en ella.

Tras la oportuna denuncia, se inició un procedimiento sancionador que culminó mediante Acuerdo de la Gerencia de Urbanismo, de 2 de julio de 2004 (notificado el 5 de agosto de 2004), por el que se impone una multa al infractor por la realización de una obra sin licencia o en contra de su contenido, y se le ordena la ejecución de las operaciones necesarias para el restablecimiento de los terrenos a su estado anterior. Previamente, la pieza separada de restablecimiento de la legalidad urbanística había finalizado por Decreto del Teniente de Alcalde de Urbanismo, de fecha 23 de enero de 2004, que ordena el restablecimiento de la legalidad urbanística, declarando la imposibilidad de legalizar los actos de edificación o usos contrarios a las prescripciones urbanísticas, siendo notificado el día 1 de marzo de 2004.

La multa se deja sin efecto el 9 de septiembre de 2004 por el fallecimiento del Sr. Z.

El 7 de abril de 2005 el interesado vuelve a reclamar la actuación de la Administración, al encontrarse el vallado igual, *“y tras estar ya 7 años sin poder acceder a su finca”*.

El 15 de noviembre de 2017, la Unidad de Inspección de Urbanismo constata, después de múltiples requerimientos efectuados por el interesado al Ayuntamiento, de que el vallado no ha sido retirado, autoriza a una empresa para la ejecución subsidiaria.

Tras negarse los herederos del Sr. Z a franquear la entrada de los operarios a la parcela para llevar a cabo la ejecución subsidiaria, se solicita autorización judicial que se otorga por Auto de 11 de julio de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2, de Murcia.

Unos días antes, el 8 de julio de 2019, los herederos del Sr. Z habían instado la revisión de oficio de la resolución de restablecimiento de la legalidad urbanística, por caducidad del procedimiento, al haber excedido el plazo máximo de tres meses entre la incoación del procedimiento y su resolución y posterior notificación. Por Decreto de 19 de mayo de 2022, se acuerda dejar sin efecto el acto municipal que ordenaba el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Alega el reclamante que, a pesar de la obligación que pesaba sobre el vecino de restablecer la legalidad urbanística y que fue declarada por el Ayuntamiento en el año 2004, desde el año 2003 *“y hasta la fecha de hoy que sigue la valla, no he podido entrar a mi finca, la cual estaba cultivada de limones, perdiendo toda su producción durante 20 años. Esta parte ha solicitado a la administración en más de una ocasión, la retirada de la valla, por lo que el hecho de que se haya producido la caducidad del procedimiento solo es imputable a la inactividad de la administración”*, adjuntando a la reclamación *“más de 20 escritos presentados al ayuntamiento referentes a este asunto”*.

Afirma el interesado que la imposibilidad de acceder a la finca le ha acarreado tanto la pérdida de las cosechas de limón, a modo de lucro cesante, que cuantifica en 64.604 euros, tomando como referencia el precio medio del limón en los últimos 5 años; como un daño emergente, que identifica con el deterioro de la vivienda sita en la finca y que ha sufrido algunos derrumbes debido a la falta de mantenimiento, daño que cuantifica en 59.983,78 euros, por aplicación de los precios medios establecidos por el Catastro, para viviendas en la zona.

El total de la indemnización por ambos conceptos asciende a 124.623,78 euros.

Solicita, además, una indemnización en concepto de daño moral, que no cuantifica, sobre la base del siguiente razonamiento: *“En cuanto al daño moral sufrido, es difícil de cuantificar el daño provocado por no poder acceder a mi propiedad, viendo cómo se destruía la herencia recibida por mi padre, sin poder hacer nada por la misma, así como todo el desasosiego sufrido con un trámite administrativo que ha durado más de 20 años, y que para colmo termina, con la notificación por parte de la Administración reclamante (sic), que aun sabiendo que esta parte tiene razón no puede hacer nada por haber prescrito la acción por la inacción de la misma, por lo que me encuentro con una vivienda y un terreno de mi propiedad, en las cuales un vecino ha puesto una valla de manera ilegal, y no me permite acceder al mismo y el ayuntamiento no derriba por haber prescrito el plazo para hacerlo”.*

La reclamación se acompaña de la siguiente documentación:

- Un informe técnico, elaborado el 13 de marzo de 2019, que tiene por objeto informar sobre la ubicación y antigüedad de la construcción existente dentro de la finca. Al informe se adjuntan notas registrales, ortofotos, planos catastrales y el título de propiedad, consistente en escritura de compraventa otorgada a favor del padre del reclamante el 30 de diciembre de 1980.
- Manifestación del alcalde Pedáneo de Barriomar, de 13 de abril de 2000, según la cual *“a requerimiento del vecino D. P (padre del reclamante), me personé en la Calle --, donde es propietario de una parcela, y observé que otro vecino del lugar ha hecho un vallado, que según mi entender y sin entrar en valoraciones técnicas, invade un trozo de camino asfaltado recientemente por la Junta de Vecinos, o sea Vía Pública”.*
- Documentación correspondiente a los expedientes de disciplina urbanística incoados frente al Sr. Z en 1998 y 2003.
- Reiterados escritos del reclamante y de su madre, D.^a Q, dirigidos al Ayuntamiento de Murcia, instando a la ejecución de lo acordado en el decreto de restablecimiento de la legalidad urbanística. Los escritos están fechados en los años 2005, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.
- Numerosos escritos del reclamante y de su madre, dirigidos a la Gerencia del Catastro y al propio Ayuntamiento, que ponen de manifiesto la existencia de una controversia acerca de la titularidad catastral sobre la vivienda incluida en la finca y sobre los lindes de ésta.
- Informe de la Policía Local de Murcia sobre una intervención realizada el 24 de noviembre de 2018 *“por conflicto de lindes en C/ --, Barriomar”*, en el que se hace constar que D.^a Q llamó a la Policía porque *“su vecino le puso hacía más de 20 años una valla ilegal, cerrada con un candado, impidiéndole el acceso a un solar y una casa vieja (colindante al solar) que le pertenece”*, añadiendo que *“puede acceder por otra zona a dicho solar y casa vieja, pero que había llamado porque su vecino se encontraba tirando la casa vieja, que es de su propiedad...”*. El vecino, por su parte, manifiesta que la valla se construyó con licencia, que la casa que estaba demoliendo era de su propiedad, y que había sido declarada en ruina parcialmente, por lo que realizaba la demolición con permiso municipal.

- Sendas contestaciones del Ayuntamiento en relación con solicitudes de consulta de expediente sancionador, en el que únicamente se le indica al hoy reclamante la posibilidad de hacerlo mediante personación ante la Sección Administrativa de Disciplina Urbanística. Dichas comunicaciones datan del 23 de septiembre de 2019 y 13 de febrero de 2020.

- Escrito fechado el 30 de julio de 2019 (fecha de registro ilegible), por el que el vecino sancionado manifiesta que ha procedido a la retirada de la valla, por lo que solicita el archivo del procedimiento de ejecución subsidiaria. El escrito se acompaña de reportaje fotográfico en el que se aprecia un cambio de ubicación del vallado (se ha retranqueado respecto de un cauce de riego y se han sustituido ciertos elementos de obra por vallado metálico).

Consta informe de una visita de inspección urbanística, según el cual *“se comprueba que el vallado ha sido demolido y posteriormente retranqueado 0,60 mts. de la regadera. La puerta metálica no se ha retirado”*.

- Boletín semanal de precios de frutas y hortalizas, del 5 al 11 de diciembre de 2022.

- Documentación relativa al valor catastral de referencia de viviendas de la zona.

SEGUNDO.- Por Decreto de la Concejalía de Infraestructuras, Contratación y Fomento, adoptado por delegación el 18 de mayo de 2023, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora, que procede a comunicar al interesado la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), abrir un período de prueba por 30 días, y requerir al interesado para que aporte diversa información y documentación identificativa del propio interesado y de su representante, así como para acreditar dicha representación.

No consta que se haya llegado a acreditar de modo fehaciente la representación del Letrado actuante.

TERCERO.- Solicitado informe a la Sección de Disciplina Urbanística, se evacua el 8 de mayo de 2024, con el siguiente tenor literal:

“En respuesta a su comunicación interior expediente n.º RP 120/2023 promovido por D. Y, informamos que existe Expte. 2224/2003/DU (2019/DUDU/255) en el que:

- Con fecha 13 de marzo de 2003, se levantó Parte 178/03 por construcción de vallado a base de malla metálica y postes de tubo de acero galvanizado de 1,90mh fijados con mortero de cemento de 0,30mh, con una longitud de 10,50 ml, colocación de puerta de 3,80 mh y una longitud de 3,50 ml, y construcción de muro de bloques de hormigón de 0,70ml y 2mh. el vallado se encuentra situado al borde de la regadera.

- Por Decreto del Teniente de Alcalde de Urbanismo, de fecha 22 de septiembre de 2003, se inició procedimiento sancionador Z en calidad de promotor de actos de edificación sin licencia o en contra de su contenido en C/--, N.º Barriomar, consistente en construcción de vallado a base de malla metálica y postes de tubo de acero galvanizado de 1,90mh fijados con mortero de cemento de 0,30mh, con una longitud de 10,50 ml, colocación de puerta de 3,80 mh y una longitud de 3,50 ml, y construcción de muro de bloques de hormigón de 0,70ml y 2mh. el vallado se encuentra situado al borde de la regadera.

- Con fecha 8 de julio de 2019 tiene entrada en este Ayuntamiento escrito de la parte interesada instando la revisión de oficio por caducidad del procedimiento de restablecimiento.

- Mediante Decreto del Teniente Alcalde Delegado de Urbanismo y Transición Ecológica de fecha 25 de agosto de 2021 se procede a revocar, dejando sin efecto el acto dictado mediante Decreto del Teniente Alcalde de Urbanismo, de fecha 23 de enero de 2004, que ordena el restablecimiento de la legalidad urbanística, puesto que se considera hecho probado que desde el 22 de septiembre de 2003, hasta el 1 de marzo de 2004, fecha en la que se notifica la resolución de la pieza separada declarando la imposibilidad de legalizar los actos de edificación o uso realizados contrarios a las prescripciones del planeamiento y ordenanzas municipales, habían transcurrido más de 3 meses.

- Posteriormente se procede a la notificación de dicho decreto revocatorio de la orden de restablecimiento, por caducidad de pieza separada, a las siguientes partes:

- Z , cuyo acuse de notificación es de fecha 6 de Septiembre de 2021.
- Y, cuyo acuse de notificación es de fecha 19 de Mayo de 2022.

Por tanto, se entiende que, al haber revocado la orden de restablecimiento, no procedía iniciar nuevo procedimiento puesto que la infracción ya estaba prescrita".

CUARTO.- Conferido, el 1 de julio de 2024, el preceptivo trámite de audiencia al reclamante, presenta alegaciones el 15 de julio, para reiterar las efectuadas en el escrito inicial y ratificarse en su pretensión indemnizatoria "en la cantidad de 124.623,78€ más lo que se estime posteriormente por los daños morales sufridos".

QUINTO.- La aseguradora del Ayuntamiento (Mapfre) comunica que "la causa de los daños se encuentra excluida" de la póliza, toda vez que "los hechos traen causa de la resolución del asegurado emitida el 1 de marzo de 2004, mucho antes de la entrada en vigor de la presente póliza".

SEXTO.- Con fecha 1 de octubre de 2024, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que el actor sólo es propietario de dos sextas partes de la finca, no de su totalidad; que la acción estaría prescrita, pues los daños por los que se reclama (pérdida de cosecha de limones y deterioro de la vivienda) se habrían venido produciendo desde el 5 de agosto de 2004, momento en que se efectuó el cerramiento

ilegal y *dies a quo* del plazo de prescripción del derecho a reclamar. Así mismo, considera el instructor que el reclamante no ha llegado a acreditar el perjuicio que dice haber sufrido, ni su relación causal con la actividad municipal.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría y un índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante oficio del pasado 14 de octubre de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por una Administración municipal en el que la indemnización reclamada es de cuantía igual o superior a 50.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 81.2 LPAC, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento seguido.

I. La legitimación para reclamar por los daños materiales corresponde a quien ostenta la titularidad o propiedad de los bienes dañados, que es quien sufre el detrimento patrimonial que conlleva el perjuicio. Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá acerca del alcance de los daños por los que se reclama, consta que el Sr. Y es titular registral, junto con sus hermanos, de la finca que ha sufrido el daño alegado, en forma de pérdida de cosecha y de deterioro de la vivienda por falta de mantenimiento, por lo que cabe reconocerle legitimación activa para reclamar.

Cabe precisar que, si bien el reclamante ejercita la acción de resarcimiento en nombre propio y no, al menos de forma expresa, en favor del conjunto de los propietarios, la jurisprudencia viene reconociendo legitimación al condómino para reclamar en beneficio de la comunidad. Así, por ejemplo, la Sentencia el Tribunal Supremo, Civil, de 31 enero de 1995, afirma que *“es doctrina reiterada de esta Sala la de que cualquier condómino está legitimado para ejercitar acciones, no tan solo de aquella parte del espacio comprensivo de su piso o local sobre los que ostenta un derecho singular y exclusivo, sino también en defensa del interés que le corresponde sobre los elementos comunes (sentencias 10 Junio 1981, 3 febrero 1983, 27 abril y 23 noviembre 1984 y 12 febrero 1986), así como que no se da falta de legitimación cuando, aunque no se haya hecho constar en la demanda de una manera expresa que se actúa en nombre de la comunidad y en interés de la misma, se plantea una p retensión que, de prosperar, ha de redundar en provecho de la comunidad (sentencia TS 8 junio 1992)”*. Y, en igual sentido, el Auto de la misma Sala, de 8 de noviembre de 2017 (rec. 2520/2015), según el cual: *“la doctrina de esta Sala, reiterada en sentencias mucho más recientes que las invocadas según la cual, cualquiera de los comuneros -independientemente de que el inmueble esté o no constituido en régimen propiedad horizontal- puede comparecer en juicio por sí mismo y ejercitar acciones que competan a la comunidad, siempre que actúe en*

beneficio de la misma, que el resultado positivo de la acción sea evidentemente beneficioso para todos y no exista especial oposición de alguno de ellos. Así, la sentencia 143/2013, de 4 de marzo, dictada en un caso en que se discutía la validez de la prórroga de un contrato de arrendamiento de inmueble decidida solo por uno de los condueños, reitera que aunque la facultad de uso de la cosa común recogida en el art. 394 CC está sujeta a las limitaciones del art. 397 CC, según el cual, ningún condueño puede realizar actos de disposición o alteración de la cosa común sin el consentimiento de los demás, por excepción «son admisibles como válidos y eficaces los actos particulares de los comuneros, si no consta el asentimiento de los demás, cuando la actuación de aquellos redunda en claro provecho de la comunidad» habida cuenta de que a tenor de esa misma doctrina, los resultados perjudiciales no vinculan a los demás copropietarios».

En definitiva, la legitimación activa del comunero, si reclama por sí sólo, viene determinada por su actuación en beneficio y provecho de la comunidad, principio general aplicable en el régimen común de aprovechamiento de la cosa, de modo que ese teórico beneficio se extienda a los demás condueños y la resolución dictada a favor les aproveche a todos, sin que les perjudique. De ahí que quepa admitir la legitimación activa del Sr. Y en el supuesto sometido a consulta, en la medida en que su reclamación, de prosperar, resultaría beneficiosa para todos los propietarios.

En cualquier caso, ha de advertirse que no ha quedado acreditada en el procedimiento, de modo suficiente, la representación con la que dice actuar el Letrado que presenta la reclamación en nombre del Sr. Y.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración municipal en tanto que titular del servicio de disciplina urbanística a cuyo anormal funcionamiento se imputa el daño.

II. Se ha seguido el procedimiento previsto en la LPAC para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sin que se observen carencias esenciales, obrando en el expediente el informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y el trámite de audiencia al interesado, que junto con la solicitud de este Dictamen constituyen los trámites preceptivos de este tipo de procedimientos.

TERCERA.- Plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento.

El artículo 67.1 LPAC dispone en su primer párrafo, de forma genérica, que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Por su parte, el segundo párrafo de este mismo apartado establece una regla específica de cómputo del plazo prescriptivo para aquellos casos en los que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, en los que el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

La acción resarcitoria ha de ejercitarse en el plazo de prescripción de un año a contar desde el hecho desencadenante de las consecuencias dañosas. Este plazo no es puramente formal o procedimental, como han señalado en numerosas ocasiones el Consejo de Estado y la jurisprudencia, sino que se trata de un plazo de prescripción, lo que supone que el no ejercicio de la acción dentro de aquél extingue el derecho material a la indemnización.

Por lo demás, según ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debe computarse conforme al principio general de la *actio nata*, lo que significa que “*el cómputo del plazo para ejercerla sólo puede comenzar cuando ello es posible*”, por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios sufridos; es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad (sentencia del Tribunal Supremo, Contencioso, de 31 de marzo de 2014, entre otras muchas).

A la luz de estos postulados, y como apunta la propuesta de resolución, la reclamación presentada el 30 de marzo de 2023, podría reputarse extemporánea. Así, los hechos que motivan la solicitud de indemnización se remontan, cuando menos, al año 2003, año en el que, según consta en el expediente, se construye el vallado que impide el paso a la finca del reclamante, siendo así que los daños por los que se reclama, consistentes en la pérdida de la cosecha de limones y el deterioro de la vivienda, se habrían producido, precisamente, por no poder acceder a la finca a retirar los frutos y a realizar el necesario mantenimiento de la construcción. Cabría precisar, no obstante, que en la medida en que la reclamación se basa en la falta de actuación por parte de la Administración para ejecutar la orden de retirada del vallado, ésta se produce un año después, en el 2004, cuando se constata la imposible legalización de lo construido y se ordena el restablecimiento de la legalidad urbanística.

No ofrece duda, pues, que los hechos a los que supuestamente se anudan los daños alegados por el reclamante se sitúan en el entorno temporal de los años 2003-4, momento a partir del cual pudo el interesado ejercer la acción de reclamación, lo que no hizo hasta la presentación de la solicitud de indemnización, veinte años más tarde, el día 30 de marzo de 2023, lo que permitiría intuir que la reclamación podría resultar extemporánea.

Sin perjuicio de todo ello, no cabe desconocer la singularidad del modo de producirse los daños, por privación del acceso a la finca, y su mantenimiento en el tiempo, pues aun iniciada su generación en el año 2003-4, los daños siguieron produciéndose con posterioridad.

En casos como el ahora considerado de daños duraderos y de tracto sucesivo, se ha venido estableciendo el criterio de que el plazo no comienza a computarse hasta que no se establezcan los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante y se conoce definitivamente el quebranto padecido, que es cuando hay conocimiento suficiente de los mismos para valorar su extensión y alcance. A tal efecto, resulta oportuno recordar la distinción entre daños continuados y daños permanentes sostenida en la jurisprudencia (como en las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1997, 15 de octubre de 2001, 11 de mayo de 2004, 1 de diciembre de 2008 y 24 de septiembre de 2010) y acogida en la doctrina del Consejo de Estado (entre otros, en los dictámenes números 1.008/99, de 24 de junio; 314/2004, de 17 de junio; 606/2007, de 26 de abril; 44/2013, de 21 de febrero; 861/2015, de 3 de diciembre; 204/2016, de 5 de mayo; 855/2017, de 16 de noviembre; 453/2020, de 12 de noviembre; y 316/2021 de 15 de julio).

Según dicha distinción, los primeros (daños continuados) derivan de una unidad de acto que se prolonga en el tiempo y origina perjuicios de forma sostenida; en tanto que los segundos (daños permanentes) proceden de una causa localizada y finalizada en el pasado, pero cuyas consecuencias lesivas perduran largo tiempo. Dicho de otro modo, los daños continuados se caracterizan por manifestarse día a día, mientras que los daños permanentes se caracterizan por producirse en un momento determinado y quedar inalterados.

La referida diferenciación entre este tipo de daños no resulta en modo alguno baladí, pues, si bien los daños continuados y los daños permanentes coinciden en que sus consecuencias no se agotan en el momento de su causación, sino que se prolongan en el tiempo, la diferencia entre ambos estriba en el momento en que se conocen los efectos definitivos del quebranto padecido. Así, en el supuesto de daños continuados no pueden

medirse *ab initio* las consecuencias, ni es posible por consiguiente conocer los efectos definitivos de los daños continuados en un primer momento, sino que hay que esperar a conocer su entidad o el alcance de los daños, de modo que el plazo de prescripción de la acción de resarcimiento no comienza a computarse hasta que no cesan los efectos lesivos, y es por ello que, para este tipo de daños, como viene señalando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y el Alto Cuerpo Consultivo, el plazo para reclamar no empieza a con tarse sino desde el día en que se conocen definitivamente los efectos del quebranto (sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero de 1994, 26 de mayo de 1994, 5 de octubre de 2000 o más recientemente, 20 de junio de 2006, 6 de julio de 2010, 20 de marzo de 2012 y 23 de octubre de 2012, entre otras; y dictámenes del Consejo de Estado números 1.008/99, de 24 de junio, y 62/2013, de 21 de marzo, entre otros). Por el contrario, en el supuesto de daños permanentes el alcance de la lesión es cuantificable -aun incluyendo posibles consecuencias futuras- en un momento concreto, de tal suerte que, por contraposición, el plazo se computa desde el momento en que se produce la actuación o hecho dañoso, pues en ese instante cabe evaluar los daños (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2008 y dictamen del Consejo de Estado número 1.008/99, de 24 de junio).

En el asunto sometido a consulta, *prima facie*, cabría apreciar que los daños reclamados tienen carácter permanente y no continuados, habida cuenta de que el acto supuestamente causante de los mismos es, a juicio del reclamante, la construcción del cercado, que se agota en el momento en que se construye o finalizan las obras de construcción, sin modificarse sustancialmente desde entonces el efecto impeditivo del acceso a la finca de su propiedad, al que aquél pretende vincular los daños reclamados.

Ha de considerarse, además, que los daños relacionados con el deterioro de la vivienda ubicada en la finca, son permanentes desde que se produce una demolición parcial de la misma, ante la ruina de su parte posterior. El propio reclamante, al proceder a su valoración, ya señala que ese hecho hace necesaria la reforma total de la casa, por lo que cuantifica el daño padecido como el valor de referencia catastral de la construcción en su totalidad. Es decir, considera que la ruina parcial de la vivienda y consiguiente demolición equivale a la pérdida total de la misma. Ahora bien, si ello es así, la demolición se produjo en el año 2018, como consta en el expediente por informe de la Policía Local de Murcia, de 24 de noviembre de ese año, relativo a la intervención para la que fue requerida su presencia por D.^a Q, al advertir que su vecino *“estaba tirando la casa vieja, que es de su propiedad”*. Del mismo modo, el informe técnico aportado por el pr opio reclamante junto a su escrito inicial para ilustrar acerca de la ubicación y antigüedad de la construcción existente dentro de la finca, que es evacuado el 13 de marzo de 2019, hace constar que *“se encuentra una vivienda que al día de la visita está demolida parcialmente, por su parte posterior”*.

Por su parte, la imposibilidad de recoger la cosecha de limones podría configurarse también como daño permanente, pues no existe una única cosecha que ha ido produciéndose a lo largo de veinte años, ni se reclama por la eventual pérdida del arbolado por falta de las necesarias labores de mantenimiento a lo largo del tiempo. Antes al contrario, la cosecha de limón se pierde año a año, cuando transcurre el período hábil para la recogida de los frutos, antes de que se malogren. Este es el criterio que señala el Consejo de Estado en su Dictamen 1167/2017: *“Finalmente, se reclama una indemnización por los movimientos de tierras y depósitos de materiales habidos en la parcela. Ha quedado acreditado que dichos movimientos y depósitos de tierras han impedido las labores agrícolas en una porción de la parcela. El Consejo de Estado considera adecuada la cantidad de 3.421,04 euros, a repartir por igual entre las siete solicitantes, propuesta por el Servicio instructor y conformada por el Consejo de Obras Públicas, y que corresponde a la pérdida del aprovechamiento agrícola en el último año. En efecto, habida cuenta de que la parcela estaba dedicada al cultivo de especies propias del secano, de ciclo anual o inferior, esa pérdida no puede calificarse de daño continuo -pues las cosechas eran anuales y el perjuicio se podía cuantificar al final de cada período-. Por consiguiente, no cabe indemnizar la eventual pérdida solicitada y correspondiente a los años anteriores por haber prescrito la acción para reclamar”*. En consecuencia, sólo podría considerarse temporánea la reclamación respecto de la cosecha correspondiente al último año anterior a la presentación, estando prescrita para las anteriores.

El reclamante, por su parte, parece considerar que el *dies a quo* del plazo para reclamar comienza cuando se le notifica la anulación del decreto que ordenaba el restablecimiento de la legalidad urbanística. Pero, dicha anulación que, en opinión del reclamante cierra la posibilidad de que por parte del Ayuntamiento se proceda a la ejecución subsidiaria de la orden de demolición del vallado, en nada afecta a la producción de los daños por los que se reclama, que eran conocidos por el reclamante con anterioridad a la revocación del indicado decreto, así como también era conocedor del carácter ilegal de la construcción del vallado, que podría haber amparado la antijuridicidad de los daños padecidos.

En cualquier caso, coincide el Consejo Jurídico con la propuesta de resolución en que esta situación de daños prolongados en el tiempo permite albergar dudas acerca del carácter continuado o permanente de los daños, máxime cuando el interesado dirigió constantes y reiterados escritos a lo largo de los años, demandando la ejecución del decreto que ordenaba la demolición, sin recibir respuesta por parte del Ayuntamiento.

Por otra parte, sí cabría considerar como continuado y, además, vinculado a la anulación del decreto que ordenaba la demolición del vallado, el daño moral alegado por el interesado, cuya reclamación presentada antes del transcurso de un año desde la revocación del referido decreto, habría que calificar como temporánea.

CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en términos sustancialmente coincidentes, en lo que aquí concierne, al régimen establecido en la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), por lo que tanto la jurisprudencia como la doctrina de los órganos consultivos dictados en interpretación de esta última resultan extensibles en esencia a la normativa hoy vigente.

Los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son recogidos por los artículos 32 y siguientes LRJSP. De conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.
- Que los daños no se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el

estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ahora bien, al igual que ha establecido en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares al presente, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, y más recientemente, la núm. 1340/2021, de 17 de noviembre, entre otras muchas).

QUINTA.- Actuaciones anómalas que se imputan al Ayuntamiento.

En el presente supuesto, no deja de sorprender que, atribuyéndose como se atribuye por el reclamante la causa desencadenante de los daños padecidos al vallado ejecutado por el propietario de la parcela contigua, en ningún momento se haya ejercitado acción civil alguna frente al propietario de la finca y promotor de dichas obras, exigiendo la consiguiente responsabilidad a quien sería el responsable directo de la actuación, y no la Administración Pública; lo cual desde luego no consta en el expediente que haya tenido lugar, a pesar de haber transcurrido más de veinte años desde que finalizaron las obras de cerramiento. En cualquier caso, el derecho a acudir a la vía civil contra el promotor, constructor o propietario de la obra no excluye la responsabilidad municipal en ejecución de sus propios actos, pues se trata de dos posibilidades plenamente compatibles entre sí, conforme al principio dispositivo en cuanto al ejercicio de acciones por un particular.

Cabe señalar que los artículos 56 y 94 de la LRJPAC (hoy 38 y 98 LPAC), vigentes cuando se dicta el acto que ordena el restablecimiento de la legalidad urbanística que obligaba a retirar el vallado ilegal (Decreto del Teniente de Alcalde de Urbanismo, de fecha 23 de enero de 2004), consagran la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos de la Administración, que constituye una obligación de la propia Administración autora del acto a cuyo fin el ordenamiento administrativo pone a su disposición distintos medios de ejecución forzosa (arts 95 y ss LRJPAC, hoy 99 y ss LPAC).

Y, en el caso, queda acreditado que dicho Decreto municipal no fue ejecutado en sus propios términos durante 17 años, a pesar de los constantes requerimientos del interesado y de su madre, también propietaria de la finca afectada, para que se llevara a efecto. Nada alega la Administración consultante para justificar dicha falta de actuación debida, sin que el informe de la Sección de Disciplina Urbanística, unidad responsable de la ejecución del decreto, efectúe consideración alguna al respecto.

Cuando en el año 2022 se deja sin efecto el decreto de 2004 y se notifica al interesado, éste adquiere conciencia

de que el vallado no va ser retirado por el Ayuntamiento. La reclamación imputa a la Administración su incumplimiento de la obligación de ejecutar lo acordado, incluso a través de los medios de ejecución forzosa establecidos en la ley, por lo que una vez descartada la posibilidad de ejecución material de la actuación administrativa tendente a restablecer la legalidad urbanística infringida, la satisfacción del derecho del interesado pasa por la declaración de responsabilidad municipal. En definitiva, fue la inactividad de la Administración ante su propia orden de restablecimiento de la legalidad urbanística, lo que provocó la situación frente a la que se reaccionó a través del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, pues tampoco las reiteradas solicitudes de ejecución del interesado merecieron respuesta alguna por parte del Ayuntamiento, por lo que ante tan contumaz silencio, entiende el Consejo Jurídico que procede declarar la responsabilidad pedida como única vía de reparación.

En orden a la determinación de si concurren los elementos de la responsabilidad patrimonial, cabe señalar que cabe entender presente un daño real y efectivo, consistente en el daño moral sufrido por el actor. Sobre la configuración de este daño y su alcance, ha de repararse en que aquél se vio obligado a soportar limitaciones en el acceso a su propiedad durante veinte años, a pesar de existir un acto administrativo firme que obligaba al vecino promotor del vallado ilegal a su demolición. Además, el actor hubo de soportar la omisión del deber de la Administración consultante de proceder a su ejecución, haciendo caso omiso de las constantes y reiteradas demandas de actuación que le dirigía el reclamante, al que, según se desprende del expediente, no llegó a darse una contestación expresa, al menos durante los 13 años transcurridos entre el decreto que ordenaba el restablecimiento de la legalidad urbanística y el acto por el que se autorizaba la ejecución subsidiaria de retirada del vallado en 2017. Silencio de la Administración que continuó en los años posteriores a pesar de que el interesado seguía instando la demolición de lo construido. Además, la revocación de dicho decreto por caducidad del procedimiento en el que fue adoptado, al margen de poner de relieve una nueva falta de diligencia de la Administración en el ejercicio de sus funciones, cerraba definitivamente en opinión del reclamante la posibilidad de ejecución subsidiaria de la demolición, y de forma sorpresiva, pues no pudo participar en el procedimiento instado por su vecino, sin que conste en el expediente que en ningún momento se le diera audiencia, aun siendo indudable su condición de interesado. Parece evidente que dicho desenlace debió de resultar descorazonador para el interesado, que durante tanto tiempo había luchado por el reconocimiento de su derecho.

No obstante, en este expediente de responsabilidad patrimonial no hay elementos para determinar si se pudo interrumpir la prescripción en la acción ejecutiva para el restablecimiento de la legalidad.

Por lo expuesto, la relación causal entre este daño y la actuación administrativa, o mejor, con la absoluta e injustificada omisión, por parte del Ayuntamiento consultante, del cumplimiento de sus obligaciones de ejecución del acto administrativo dictado, no precisa de mayor razonamiento, como tampoco su antijuridicidad, dado que no existe título jurídico alguno que obligue al interesado a tener que soportar los efectos negativos de la desidia municipal en el cumplimiento de sus competencias urbanísticas.

Sin embargo, no puede aceptarse la indemnización de los daños materiales emergentes y por lucro cesante reclamados, pues no han quedado debidamente acreditados, ni puede entenderse que su causa estuviera en la inacción administrativa.

En efecto, sin entrar en el conflicto de fondo acerca de la titularidad de la vivienda dañada y la consiguiente incertidumbre acerca de quién es su propietario, que es algo que excede del objeto de este Dictamen, lo cierto es que los daños no han llegado a acreditarse mediante un medio de prueba idóneo, como sería un informe pericial de daños. Por el reclamante se han traído al procedimiento los valores de referencia del catastro para construcciones en la zona donde se ubica la vivienda, si bien de dicha documentación no puede considerarse probado el deterioro por el que se reclama, pues se desconoce el estado en que aquella se encontraba en el año

2003, fecha en la que resultaba casi centenaria, su destino (residencial, agrícola, almacén, etc.) o su superficie, dado que existen divergencias entre la reclamación y el informe técnico de situación de la casa en cuanto a su extensión (85,01 metros cuadrados para este último, frente a los 131 metros cuadrados que consta en el escrito inicial de reclamación).

Respecto de las cosechas de limón, los datos referidos a número de árboles existentes en la finca y producción unitaria por árbol no han sido objeto de prueba, como tampoco el rendimiento neto de la parcela en el año 2003, una vez descontados los costes de producción, entre otros extremos que sería necesario acreditar para poder generar la convicción de que la parcela se encontraba en plena producción en el año que se produjo el cerramiento y que éste impidió cualquier aprovechamiento agrícola de la misma.

En cualquier caso, tanto la pérdida de la cosecha como el deterioro de la vivienda pretende vincularse causalmente con la inejecución de la orden de retirada del vallado, sobre la base de afirmar que, al permanecer el cerramiento, se impedía el acceso a la finca por parte de sus propietarios. Sin embargo, de la lectura del expediente se advierte que ello no es totalmente cierto. En efecto, en la copia de la escritura notarial de compraventa por la que el padre del reclamante adquiere la finca en el año 1980, consta que *"la descrita finca tiene a su favor por el viento de Levante, una servidumbre de paso de un metro de anchura que, naciendo del camino de la Torre Ibáñez, va bordeando la pared de la fundición del Sr... discurriendo de Levante hacia el Poniente, y dando servicio a esta parcela"*. Es decir, además de por la C/--, que se ubica al norte de la parcela y que es donde se construyó el cerramiento ilegal, la finca cuenta con un derecho de acceso por otro camino. De hecho, en el informe policial al que ya se ha hecho referencia en otras ocasiones, sobre la intervención que se realizó el 24 de noviembre de 2018, a solicitud de la madre del interesado para denunciar la demolición de la vivienda que estaba realizando su vecino, se recoge la siguiente manifestación de aquélla: *"que su vecino le puso hacía mas de 20 años una valla ilegal, cerrada con un candado, impidiéndole el acceso a un solar y una casa vieja (colindante al solar) que le pertenece", añadiendo que "puede acceder por otra zona a dicho solar y casa vieja, pero que había llamado por su vecino se encontraba tirando la casa vieja, que es de su propiedad, con una retroexcavadora"*.

De modo que, aun cuando el cerramiento ilegal construido por el vecino del reclamante impedía el acceso a la finca por la C/--, no lo imposibilitaba por otra zona o camino, que debió de ser, asimismo, el que utilizaran los técnicos del reclamante que evacuaron el informe de situación de la vivienda, de 13 de marzo de 2019, y quienes afirman que visitaron la finca: *"Visitada la propiedad encontramos que se trata de una finca de forma poligonal que queda contenida en la parcelas catastrales... Dentro de la finca en su viento Norte y con fachada a C/-- se encuentra una vivienda que al día de la visita está demolida parcialmente, por su parte posterior"*.

En atención a lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que concurren en el supuesto sometido a consulta todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en particular el nexo causal entre el anormal funcionamiento del servicio público de disciplina urbanística y el daño moral alegado por el interesado, así como su antijuridicidad. Conclusión que no puede hacerse extensiva al resto de los daños reclamados.

SEXTO.- Quantum indemnizatorio.

Debe recordarse que la responsabilidad patrimonial *"tiene un carácter meramente indemnizatorio, de manera que*

no supone una especie de censura por el mal funcionamiento de la Administración, ni es mayor cuanto peor es la prestación de los servicios públicos”, tiene por finalidad la indemnidad de la víctima (Dictamen del Consejo de Estado 768/2007), y persigue resarcir al lesionado de los perjuicios sufridos por un determinado hecho ligado al funcionamiento de los servicios públicos, en orden a conseguir que su patrimonio, económico o moral, no se vea perjudicado.

Como de forma reiterada ha expresado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 362/2017), daños morales son, por oposición a los meramente patrimoniales, los derivados de las lesiones de derechos inmateriales, también llamados derechos extrapatrimoniales o de la personalidad, afirmación que ya de por sí habla de la dificultad de encajar su resarcimiento en una clase de responsabilidad que se califica de “patrimonial”. Pero esa concepción estricta del daño moral se ve ampliada más allá de la lesión de los derechos de la personalidad para entender comprendidos los llamados daños psíquicos, referidos en el artículo 67.1 LRJSP, identificables con el padecimiento psíquico o espiritual, la angustia, la zozobra, estados de ánimo de una cierta intensidad capaces de alterar a la persona (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de noviembre de 2004); entrarían también en esta categoría las circunstancias especiales de incertidumbre y temor (STS, Sala 3ª, de 9 de mayo de 2005). Por el contrario, no constituye daño moral la mera situación de malestar o incertidumbre (STS, Sala 3ª, de 9 de mayo de 2005) que no alcanza a ser más que un cierto factor de frustración (STS, Sala 3ª, de 3 de marzo de 1999), y tampoco las meras situaciones de enojo, enfado o malestar. Ha de insistirse, en todo caso, en que no toda afección moral es indemnizable, sino sólo aquellas que reúnen condiciones de permanencia, intensidad, gravedad e importancia tales que las hacen especialmente significativas (Dictamen de este Consejo Jurídico 296/2021).

El daño moral se enfrenta, también, a la dificultad de obtener su prueba, dada su peculiar naturaleza, pero se debe partir de la necesidad de acreditar la realidad y alcance del daño, carga que corresponde al reclamante (art. 217 LEC), si bien, dado el carácter polimórfico con que puede presentarse en la realidad práctica un daño como el moral, también existen respecto a la prueba distintas soluciones jurisprudenciales (STS, Sala 1ª, de 11 de noviembre de 2003) que parten de la regla general de probar los elementos que determinan la existencia del daño moral (Dictamen 120/2005). Y este tipo de prueba, como se ha indicado, es la que se ha practicado en este procedimiento, al acreditar la constante lucha del interesado por hacer efectivo su derecho al levantamiento de las restricciones de acceso a su propiedad y a la efectiva ejecución de lo acordado por la Administración, así como el contumaz e injustificado silencio de ésta que se ha prolongado durante años, con un desenlace absolutamente desalentador para el ciudadano. Entiende el Consejo Jurídico que el cúmulo de circunstancias presentes en el supuesto sometido a consulta es suficiente para generar en quien lo padece un sufrimiento psíquico de la intensidad necesaria para configurar un daño moral resarcible.

Sin embargo, el interesado nunca ha llegado a cuantificar el padecimiento moral alegado, limitándose a evaluar los daños estrictamente patrimoniales. A pesar del carácter eminentemente subjetivo del daño moral, la falta de concreción económica de su valor no debe impedir a la Administración resolver conforme a Derecho sobre la evaluación económica de los daños que, en su caso, considere efectivamente producidos, acreditados y jurídicamente imputables al funcionamiento de los servicios de su competencia. Y, para dicha labor, incluso habrá de acudir al establecimiento de cantidades indemnizatorias fijadas de forma prudencial cuando se carece de parámetros objetivos y medibles para la determinación de aquéllas, recurso al que se acude de forma habitual en el supuesto de los daños morales, al entender que cuando concurren este tipo de perjuicios, al tratarse de daños morales, la pretensión reparatoria lo es, en esencia, de valor y no de cantidad. Por ello, de ordinario el primer parámetro de cálculo será la pretensión indemnizatoria, pues será el dañado quien en su reclamación fije el valor que concede al daño sufrido en su esfera más íntima y personal.

En ausencia de valoración personal del daño moral, puede el Ayuntamiento fijar una cantidad a tanto alzado, de forma prudencial, que este Órgano consultivo estima en 10.000 euros, conforme se ha señalado en anteriores pronunciamientos de este Consejo, cuando se ha considerado existente un padecimiento psíquico de una

intensidad suficiente como para considerarlo indemnizable, pero no existían especiales circunstancias que incidieran en su atenuación o agravación (Dictámenes 127/2024 y 34/2025).

Por otra parte, atendida la gravedad de los hechos puestos de manifiesto en el supuesto sometido a consulta, cabe recordar a la autoridad solicitante del dictamen que, de conformidad con el artículo 36.2 LRJSP, procedería exigir del funcionario que hubiera ocasionado la inactividad municipal la responsabilidad en que hubiera podido incurrir por dolo, culpa o negligencia graves.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada por D. Y, toda vez que el Consejo Jurídico sí aprecia la concurrencia de todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en particular el nexo causal entre el anormal funcionamiento del servicio de disciplina urbanística del Ayuntamiento consultante y el daño moral alegado por el interesado, así como su antijuridicidad, conforme a lo indicado en la Consideración cuarta de este Dictamen.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización habrá de ajustarse a lo indicado en la Consideración quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.