

## Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 15 Sep. 1998, Rec. 1380/1994

Ponente: Xiol Ríos, Juan Antonio.

LA LEY 9587/1998

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. De la Administración del Estado. Por conversión de carretera nacional en autovía y alejamiento de la calzada de los servicios de restaurante prestados por la entidad reclamante. Inexistencia de responsabilidad. Ausencia de lesión.

*Restaurante M., S.L., se dirigió a la Administración del Estado solicitando indemnización por los daños y perjuicios que se le causaron a consecuencia de la conversión de la carretera N-II en autovía a su paso por Muela y su alejamiento de los servicios de restaurante prestados por ella. La petición fue desestimada. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, fue desestimado en la sentencia que la Sección Primera de la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Nacional dictó el 18 de octubre de 1993, que, recurrida en casación, es confirmada por la del Tribunal Supremo objeto de comentario.*

Madrid, a quince de septiembre de mil novecientos noventa y ocho.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, el recurso de casación que con el número 1380/1994, ante la misma pende de resolución, interpuesto por la procuradora D.ª Ana María Espinosa Troyeno, en nombre y representación de "Restaurante M., SA", contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de fecha 18 de octubre de 1993, dictada en recurso número 831/92. Siendo parte recurrida el abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado.

### Antecedentes de hecho

**PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 18 de octubre de 1993 cuyo fallo dice:

«Fallamos: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Restaurante M., SL contra las resoluciones reseñadas en el Antecedente de Hecho Primero de esta Sentencia, debemos declarar y declaramos ser las mismas conformes a Derecho, confirmándolas; no se hace imposición de costas.»

La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente:

La situación de los colindantes con vías públicas afectados por la modificación de sus trazados encuentra más adecuado planteamiento en la expropiación, en la información pública o en la obtención de concesiones en zonas de dominio público a tenor del art. 68 del Reglamento de Carreteras.

El demandante acudió sin éxito a la vía expropiatoria y a la obtención de concesión, aun cuando se ignora el resultado definitivo de sus, pretensiones.

Por el cauce elegido de la responsabilidad patrimonial de la Administración, debe notarse que el perjuicio irrogado por la conversión en autovía de la N-II al recurrente y, presumiblemente, otros

industriales de Muela por funcionamiento normal de los servicios públicos no se reputa antijurídico y debe ser soportado dentro de las cargas generales que corresponden a los ciudadanos.

La jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1964) y el Consejo de Estado (dictámenes de 2 de mayo de 1963, 9 de enero de 1964, 14 de julio de 1964, 29 de junio de 1978, 5 de octubre de 1978 y 21 de octubre de 1982) han advertido que la colindancia con la vía pública genera una situación de mero interés no indemnizable, sino soportable como cargas generales en caso de cambio de trazado.

En el caso examinado la antijuridicidad del daño se basaría sólo en la inexistencia de título, que en este caso concurre al cifrarse en la mayor rapidez y seguridad de la autovía.

Todo el pueblo de Muela ha sido señalado como zona de servicio, de manera que quien desee hacer uso de los servicios del restaurante puede hacerlo, lo que puede considerarse como medida compensatoria; hubo intentos de construir un área de servicio entre los industriales y la Administración que resultaron fallidos por falta de acuerdo entre los propios interesados y de los recortes de prensa aportados se infiere una posible responsabilidad política de los sucesivos alcaldes de Muela por sus enfrentamientos.

**SEGUNDO.-** En el escrito de interposición del recurso de casación presentado por la representación procesal de Restaurante M., SL se formulan, en síntesis, los siguientes motivos de casación:

Motivo primero. Al amparo del art. 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de los arts. 106.2 y 38 de la Constitución, 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 121 y concordantes de la Ley de Expropiación forzosa.

La lesión consiste en la ruina del negocio familiar fundado hace treinta años en dos anualidades. No sólo se han frustrado meras expectativas comerciales, sino que se ha perdido casi totalmente el valor de los terrenos y construcciones, teniendo en cuenta que el inmueble y la empresa vivían de la carretera y servían a la misma.

La argumentación de la resolución recurrida trasluce un inconstitucional desprecio del valor de la empresa como bien protegible.

No es aceptable que determinadas cargas consideradas generales sean soportadas sólo por administrados concretamente perjudicados.

No es compensación que el pueblo haya quedado señalado como zona de servicio, pues la sentencia reconoce que es necesario desviarse y no es visible para quien no lo conozca.

Motivo segundo. Al amparo del art. 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de la jurisprudencia aplicable, que cita, sobre existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, con carácter amplio y abierto respecto de cualquier lesión producida y de naturaleza objetiva, cuando existe relación de causalidad entre la actividad administrativa, incluido el funcionamiento normal de los servicios públicos, y el daño antijurídico e individualizado efectivamente producido, que comprende también el lucro cesante, sin otra hipótesis de excepción que la de fuerza mayor.

La sentencia, patrocinando una interpretación desfavorable al ciudadano, introduce una excepción genérica que implica una vía amplísima para hacer no indemnizables la mayoría de los perjuicios que la ley y el Tribunal Supremo declaran indemnizables, despreciando el derecho de la empresa a ser indemnizada por cualquier daño o lesión por sus bienes y derechos protegidos y no exceptuados, como ocurre en la expropiación cuando se construye una carretera.

Solicita que se dé lugar al recurso y se case la sentencia recurrida con todos los pronunciamientos que correspondan.

**TERCERO.-** En el escrito de oposición del abogado del Estado se formulan, en síntesis, las siguientes

alegaciones:

No hay infracción de los preceptos legales en que se fundan los dos motivos de casación ni de la jurisprudencia.

No existe daño antijurídico, sino carga general ligada al status jurídico de todo ciudadano o propietario No se trata propiamente de un bien o derecho, sino de una mera expectativa.

Estamos en presencia del establecimiento de nuevas regulaciones o actuaciones que sin privar de bienes o derechos afectan a la generalidad de los ciudadanos. El Tribunal Constitucional (sentencia del Tribunal Constitucional 227/88) separa la expropiación de las medidas legales de delimitación o regulación general y admite que el legislador puede variar el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales. La clave está en que las nuevas regulaciones respeten el contenido esencial de los derechos.

El hecho de que una carga general afecte de modo particular a determinados ciudadanos no es óbice para la conclusión anterior, como se dice, entre otras, en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1993.

Solicita que se declare no haber lugar al recurso de casación y que se confirme íntegramente la sentencia del Tribunal a quo.

**CUARTO.-** Para la votación y fallo del recurso se fijó el día 10 de septiembre de 1998, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos.

### Fundamentos de Derecho

**PRIMERO.-** La representación procesal de la parte recurrente, Restaurante M., SL, interpone recurso de casación contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional el 18 de octubre de 1993 por la que, en suma, no se reconoce la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con los perjuicios sufridos por dicha parte como consecuencia de la conversión en autovía de la N-II a su paso por Muela y su alejamiento de los servicios de restaurante prestados por aquélla.

**SEGUNDO.-** Frente a la argumentación de la sentencia impugnada, en el sentido de que la colindancia con la vía pública genera una situación de mero interés que no da lugar al derecho a ser indemnizado en caso de pérdida por cambio de trazado, sino que ésta constituye una carga general que debe ser soportada por los afectados, la parte recurrente formula dos motivos de casación estrechamente emparentados, al amparo del art. 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de los arts. 106.2 y 38 de la Constitución, 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 121 y concordantes de la Ley de Expropiación forzosa y de la jurisprudencia aplicable dictada en la interpretación de los citados preceptos.

**TERCERO.-** Alega, en primer término, la entidad mercantil recurrente la existencia de una lesión efectiva e individualizada, consistente en la ruina de un negocio familiar consolidado, que no sólo supone a su juicio la frustración de meras expectativas comerciales, sino la pérdida efectiva de valor de los terrenos y construcciones, teniendo en cuenta que el inmueble y la empresa vivían de la carretera y servían a la misma y que no es aceptable que determinadas cargas consideradas generales sean soportadas sólo por administrados concretamente perjudicados.

Esta Sala, aun sin rechazar de modo categórico que el cambio de trazado de una vía pública pueda generar perjuicios indemnizables a título de responsabilidad patrimonial de la Administración a los predios colindantes (sentencia de 14 de abril de 1998, recurso número 7292/1993), y tomando en consideración la doctrina del Consejo de Estado según la cual «no son indemnizables las pérdidas de

expectativas que se produzcan como consecuencia de variaciones en el trazado de carreteras, indemnizándose por el contrario únicamente en aquellos casos en que se priva de acceso a los inmuebles a consecuencia de tales obras» (sentencia de 18 de diciembre de 1990), tiene declarado que el simple cambio de trazado de las carreteras con la consiguiente modificación del acceso a los edificios colindantes no integra los requisitos exigidos por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa -aplicables por razones temporales- y 106.2 de la Constitución, porque la responsabilidad objetiva que éstos establecen aparece fundada en el concepto técnico de lesión, entendido como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tenga el deber de soportar. Este requisito no concurre cuando el reclamante, como ocurre en el caso aquí enjuiciado, carece del derecho a que la carretera transcurra por el mismo lugar y el acceso a la misma mantenga su configuración (sentencias de 18 de abril de 1995, recurso número 306/1993, y 17 de abril de 1998, recurso número 7651/1993).

**CUARTO.-** Es cierto que, como apunta la sentencia últimamente citada (y reconoce, en un caso especial de obstaculización del acceso, la sentencia, también citada, de 18 de diciembre de 1990), puede existir responsabilidad patrimonial cuando se produzca un perjuicio singular y efectivo más allá de la mera frustración de las expectativas generadas por la colindancia a la vía pública, como podría ocurrir si se obstaculiza de modo inadecuado el acceso a las instalaciones del recurrente o éste fuera titular de autorización o concesión de algún tipo o no se hubieran adoptado medidas compensatorias exigibles en función de la nueva situación.

**QUINTO.-** En el caso examinado la parte no concurre ninguno de estos supuestos. El hecho de que la instalación de restauración estuviera dedicada exclusivamente a la carretera -invocado por la parte recurrente como índice del carácter singular del daño padecido- no arguye que el perjuicio originado a la misma tenga carácter de sacrificio indemnizable, habida cuenta de que dicha instalación llevaba un número razonable de años en funcionamiento y el desvío del trazado no obedece, como pone de relieve la sentencia recurrida, a circunstancias injustificadas o fundadas en la precipitación, sino al interés general ligado a la construcción de una nueva vía en mejores condiciones de tránsito y seguridad.

No se aprecia, asimismo, que el principio constitucional de libertad de empresa resulte en modo alguno lesionado y determine, por ende, el carácter antijurídico del perjuicio, necesario para que pueda ser considerado indemnizable, pues la finalidad de este derecho reconocido en el art. 38 CE - que es el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, pero no el de eliminar los riesgos inherentes a la misma- no puede resultar afectado por los inconvenientes que puedan derivar de la modificación de la situación económica o comercial que sea consecuencia del legítimo ejercicio de las potestades administrativas de innovación de la realidad física y jurídica en aras del interés general, si no va acompañada de la infracción del principio de confianza legítima o de la ausencia injustificada de medidas de compensación exigibles.

En este último aspecto no aparece tampoco como incorrecta la doctrina sentada en la sentencia impugnada, pues, frente a la posición del recurrente, que considera que no es compensación adecuada que el pueblo haya quedado señalado como zona de servicio, el Tribunal de instancia - cuya valoración de la prueba debemos respetar- entiende que dicha medida, en unión de los intentos frustrados por desacuerdo de los interesados para constituir un área de servicio a la autovía con participación de los industriales afectados, constituyen medidas razonables, atendida la situación existente, para compensar en lo posible los inconvenientes surgidos por la modificación del trazado, aun partiendo de la base de que dichos perjuicios deben ser soportados básicamente por aquéllos.

**SEXTO.-** Procede, pues, declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto, imponiendo las costas a la parte recurrente, pues así lo ordena el art. 102.3 de la Ley de esta jurisdicción.

## Fallamos

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Restaurante M., SL contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional el 18 de octubre de 1993 cuyo fallo dice:

«Fallamos: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Restaurante M., SL contra las resoluciones reseñadas en el Antecedente de Hecho Primero de esta Sentencia, debemos declarar y declaramos ser las mismas conformes a Derecho, confirmándolas; no se hace imposición de costas.»

Declaramos firme la sentencia recurrida.

Se imponen las costas del recurso a la parte recurrente.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.