

Dictamen nº: **166/17**
Consulta: **Alcaldesa de Ciempozuelos**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.04.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de abril de 2017, emitido ante la consulta formulada por el Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la consulta formulada por el Alcalde de Ciempozuelos, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido de oficio por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, por los daños y perjuicios ocasionados a D., como consecuencia de las pérdidas de agua de la red pública de saneamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 123/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su reunión del día 27 de abril de 2017.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen los que a continuación se relacionan:

-Según consta en certificación catastral emitida el 23 de febrero de 2017, D. es propietario de un inmueble de naturaleza urbana, en la calle A, nº aaa en Ciempozuelos.

-Previa visita de inspección a dicha vivienda, el arquitecto técnico municipal, en informe de 25 de mayo de 2016 realiza una descripción de los daños existentes en la citada vivienda. Constata, que el menoscabo que sufre “*implica un aumento de las tensiones en el mismo proporcional a la merma de sección, pudiendo dar lugar al colapso*”, las grietas aparecidas originan deficiencias que pueden ver comprometida su estabilidad con el consiguiente riesgo de desprendimientos de elementos y en el interior de la vivienda la solera presenta deficiencias debido a un fallo del terreno. Aprecia también, una alteración en la rasante del viario público que puede ser causada por degradación y contaminación de las capas superficiales e inferiores, desplome de cavidades subterráneas, presencia de heterogeneidades no detectadas en el terreno, filtraciones provenientes de redes de servicios o vertidos irregulares de acometidas domiciliarias por rotura de elementos.

Partiendo de que con el transcurrir del tiempo la situación de hecho, dinámica y evolutiva puede empeorar, propone, ante la existencia de peligro para las personas o cosas, la declaración de ruina inminente, el desalojo de los ocupantes del inmueble, así como el apuntalamiento y delimitación del entorno de influencia del inmueble para impedir daños a las personas o las cosas.

- Por su parte, los Servicios Jurídicos de Urbanismo en informe de 26 de mayo de 2016 proponen se dicte resolución por la que se acuerde la declaración de ruina física inminente total de la edificación sita en la calle A nº aaa “*al tratarse de una situación de deterioro físico provocada por la aparición de grietas en fachada que origina deficiencias frente a esfuerzos de tracción, corte y flexión, pudiendo verse comprometida su estabilidad, con el consiguiente riesgo de desprendimientos de elementos afectos a este*”, se ordene el desalojo de los ocupantes del inmueble, el apuntalamiento y delimitación del entorno de influencia del inmueble para impedir daños a las personas o las cosas y se ponga en conocimiento de la propiedad, siendo el Ayuntamiento quien ejecute las medidas.

- La Concejala Delegada de Urbanismo por resolución de 26 de mayo de 2016 declara como ruina física inminente total la edificación de la calle A nº aaa y dispone las medidas anteriormente reseñadas en el informe del servicio jurídico. La resolución se notifica a D.

- A petición del Departamento de Secretaria General, el 22 de septiembre de 2016 el arquitecto técnico municipal emite informe “*a los efectos de ser incluido en el expediente de responsabilidad patrimonial*”. Tras señalar en antecedentes la realización de inspecciones por parte de los servicios técnicos municipales y por la empresa suministradora, CYII G. S.A., pone de manifiesto, que al objeto de detectar el alcance y velocidad de la deformación de las

grietas, se estimó oportuno realizar testigos de yeso que evidenciaron movimientos en las fisuras, se introdujo un sistema estabilizador y se procedió al levantado del viario público y excavación de tierras donde se descubre la existencia de una oquedad por la que circula agua de escorrentía que satura el terreno del plano de asiento de la edificación.

También indica dicho informe, que las patologías del inmueble se deben a “*descalces parciales producidos en las “cimentaciones” por el lavado de los áridos del terreno como consecuencia de las pérdidas de agua de la red de saneamiento las cuales causan la inhibición del terreno adyacente y en consecuencia, un movimiento localizado del mismo (hundimientos) alterando las condiciones de estabilidad estructural*”, y que “*la verificación de la hipótesis deducida fue contrastada por el vertido de tinte en el colector de saneamiento localizado aguas arriba y salida de este en la cala ejecutada*”.

Al entender que las pérdidas de agua de la red de saneamiento pudiera ser el origen de los daños a la vivienda, “*se inspeccionan los tramos de saneamiento afectados observando corrosión interior y desgaste mecánico de las paredes de la tubería, grietas y roturas, falta de estanqueidad en algunas juntas, rotos, dislocados o deformados a causa de movimientos del terrenos, sobrecargas puntuales, mala colocación del conducto, puesta en carga de la red o simplemente envejecimiento del material, así como acometidas penetrantes*

Añade, que conocido el estado de la canalización permitió estudiar, analizar y diagnosticar de manera exhaustiva las patologías y acometer, a iniciativa del Ayuntamiento, las actuaciones de rehabilitación y mejora de las canalizaciones.

- El 23 de noviembre de 2016 el arquitecto técnico municipal emite informe de valoración de la vivienda afectada en el que señala que la vivienda presenta un estado de agotamiento generalizado de los elementos estructurales o fundamentales del inmueble como daño no reparable técnicamente por los medios normales y establece un valor de reconstrucción que obtiene aplicando la media aritmética de los módulos de tasación: “*Método de determinación de costes de referencia de la edificación*” y “*Generador de precios de la construcción, España. CYPE Ingenieros SA 2014*”.

Finalmente, concluye que el artículo 171.1.a, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid dispone que procederá la declaración de la situación legal de ruina urbanística de una construcción o edificación “*cuento el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la construcción o edificación la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para restaurar en ella las condiciones mínimas para hacer posible su uso efectivo legítimo, supere la mitad del valor de un edificio o construcción de nueva planta con similares características e igual superficie útil que la existente, excluido el valor del suelo*

“*Por lo que se determina que: El coste total de la reconstrucción asciende a 104.922,79 euros, representando un 100,00% del valor de restitución de una edificación de similares características. Por ello, en el caso que nos ocupa procede la declaración de ruina urbanística dado que supera el 50% del valor establecido en el artículo de referencia*”.

- El 23 de febrero de 2017, emite informe la jefa del Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Ciempozuelos en el que, con base en los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que en él se indican, analiza la concurrencia de los elementos de la responsabilidad patrimonial. Aprecia la existencia de un daño real,

concreto y susceptible de valoración, cuantificado por el importe que recoge el informe del arquitecto técnico municipal así como la existencia de una relación de causalidad entre el estado en que se encontraba la red pública de saneamiento y los daños que se originaron en el inmueble y la antijuridicidad, por lo que considera procedente iniciar de oficio expediente de responsabilidad patrimonial y conferir trámite de vista y audiencia a la parte interesada con carácter previo a la formulación de la propuesta de resolución.

TERCERO.- La alcaldesa de Ciempozuelos, a la vista de los informes relacionados anteriormente, el 23 de febrero de 2017 ha acordado la incoación de oficio de expediente de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) por los daños sufridos por D. en la vivienda sita en la calle A nº aaa como consecuencia de las pérdidas de agua de la red de saneamiento.

El acuerdo de inicio del expediente se ha notificado al interesado en su condición de propietario, según consta en la ya citada certificación catastral y se le ha conferido trámite de audiencia. Obra en el expediente el escrito presentado por el interesado en el registro municipal el 27 de febrero de 2017 en el que manifiesta no tener ningún hecho que alegar, ni documentación que presentar.

Por la jefa del Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Ciempozuelos se emite informe de fecha 1 de marzo de 2017, con propuesta de resolución para reconocer a D. en su condición de titular en pleno dominio del inmueble sito en la calle A, nº aaa de dicha localidad una indemnización de 104.922,79 euros, por considerar que concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos. La propuesta también recoge el sistema utilizado para la determinación de la indemnización, a la vista del informe del arquitecto técnico municipal de

22 de septiembre de 2016, así como la remisión del expediente y solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

En este estado del procedimiento con fecha 1 de marzo de 2017, la alcaldesa de Ciempozuelos formula consulta a esta Comisión Jurídica Asesora, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, que ha tenido entrada en este órgano consultivo el 29 de marzo de 2017, acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente para la emisión del presente dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de “*expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada*”, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado de oficio según consta en antecedentes, se encuentra regulada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante

LPAC), al igual que lo hacían los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

La competencia para tramitar el procedimiento incoado de oficio, corresponde al Ayuntamiento de Ciempozuelos, en cuanto corporación municipal titular de la competencia en materia de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales e infraestructura viaria y otros equipamientos tal como resulta del artículo 25.2.c) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), vigente en el momento de los hechos.

Resulta acreditado con la certificación catastral incorporada al expediente, que el interesado, D. ostenta la condición de propietario del inmueble sito en la calle A, nº aaa de Ciempozuelos y que ha sido perjudicado por los daños que han producido en dicho inmueble, las pérdidas de agua de la red de saneamiento municipal, tal como reconoce la propia Administración consultante.

El artículo 65 LPAC establece que el procedimiento sólo se podrá iniciar de oficio mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado, circunstancia que no concurre en el presente caso, ya que los daños que se producen en la red de alcantarillado se constatan cuando se procede al levantado del viario público y excavación de tierras llevado a cabo por el Departamento de Obras el 1 de junio de 2016, y se propone la incoación del procedimiento cuando dicho plazo todavía no ha transcurrido.

El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 54 y siguientes de la

LPAC. Se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales con anterioridad al inicio del procedimiento tal como prevé el artículo 55.1 de la citada ley teniendo dicho informe el carácter de preceptivo en los términos previstos en su artículo 81 LPAC y se han unido al expediente los informes de los Servicios Técnicos Municipales y de los Servicios Jurídicos de Urbanismo relacionados en antecedentes.

Se ha conferido trámite de audiencia al interesado manifestando por escrito no tener hechos que alegar ni documentación que aportar. Por último se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 91 LPAC, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

Aunque se ha sobrepasado el plazo de seis meses que para la resolución del procedimiento y notificación estatuye el artículo 91.3 LPAC, el exceso en el plazo previsto no dispensa al órgano administrativo de la obligación de resolver tal como dispone el artículo 21 LPAC ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se contiene en la vigente LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJ).

En concreto, el artículo 32 de la LRJ se expresa en los siguientes términos: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en*

cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

Por su parte, el Tribunal Supremo tiene declarado, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere:

- a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizada en relación a una persona o grupo de personas;
- b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal;
- c) ausencia de fuerza mayor, y
- d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que “... *lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea*

lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que “*... la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*”.

La existencia del daño real, efectivo y evaluable ha quedado acreditado en el procedimiento, habiéndose valorado por el arquitecto técnico municipal en su informe de 23 de noviembre de 2016, en cuantía de 104.922,79 €, como coste total de la reconstrucción del inmueble propiedad del interesado, declarado como ruina física inminente total por

resolución de 26 de mayo de 2016. Cantidad que deberá ser actualizada conforme el artículo 141.3 de la LRJPAC.

La relación de causalidad resulta acreditada de la valoración del conjunto de los documentos obrantes en el expediente y en particular, del repetido informe de 22 de septiembre de 2016, que señala como origen de los daños del inmueble los descalces parciales en las cimentaciones por el lavado de áridos del terreno como consecuencia de las pérdidas de agua de la red de saneamiento municipal, que motivó la iniciación de oficio del procedimiento que nos ocupa.

Concurren, pues, conforme a lo expuesto, los presupuestos de la existencia de daño efectivo y evaluable, la relación de causalidad entre ese daño y el funcionamiento de un servicio público y la ausencia, en el caso, de fuerza mayor por lo que resulta preciso examinar el presupuesto de la antijuridicidad del daño o, la inexistencia en el particular dañado del deber de soportar el daño.

La consideración del daño como antijurídico ha sido también objeto de análisis y confirmación en el informe de la jefa del Servicio Jurídico del Ayuntamiento, en el acuerdo de la alcaldía de incoación del procedimiento de oficio y en la propuesta de resolución remitida a esta Comisión Jurídica Asesora toda vez que la corporación municipal habría debido adoptar las medidas oportunas para evitar los daños originados por el estado en que se encontraba la red pública de saneamiento.

En reclamación similar, este órgano consultivo emitió recientemente su Dictamen 148/17, de 6 de abril.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ciempozuelos, en el procedimiento incoado de oficio por la propia Administración, reconociendo al propietario de la vivienda sita en la calle A, nº aaa de Ciempozuelos una indemnización total de 104.922,79 €.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 27 de abril de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 166/17

Sra. Alcaldesa de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos