

Año:	2022
Nº Dictamen:	0711/2022
Fecha:	13-10-2022
Nº Marginal:	II.685
Ponencia:	Moreno Ruiz, María del Mar Castillo Gutiérrez, Manuel del. Letrado
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la inactividad en la paralización de obras por defectos surgidos en los terrenos sobre el que se construyó la urbanización. Prescripción.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Objeto: Daños a la propiedad. Inactividad de la Administración. Prescripción.

Número marginal: II.685

DICTAMEN Núm.: 711/2022, de 13 de octubre

Ponencia: Moreno Ruiz, María del Mar

Castillo Gutiérrez, Manuel del. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la inactividad en la paralización de obras por defectos surgidos en los terrenos sobre el que se construyó la urbanización.

Prescripción.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo relativo al procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), a instancia de doña (...) y don (...).

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a 325.208,73 euros, el dictamen resulta preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía; norma concordante con lo que estableció el apartado 3 del artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (ambas derogadas), y con lo que actualmente se dispone en el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según interpretación reiterada de este Consejo Consultivo.

Respecto al alcance del dictamen, aunque el artículo 81.2 de la referida Ley 39/2015 viene a exigir que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, es evidente que para la valoración de tales elementos es necesario examinar los restantes presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

II

La responsabilidad patrimonial de la Administración, garantizada como principio general en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, se configura básicamente en el artículo 106.2 del texto constitucional como el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la ley, “a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Dada la fecha en que sucedieron los hechos, el régimen aplicable es el previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, si bien el procedimiento se somete a la Ley 39/2015, como se ha indicado en el fundamento jurídico anterior; normativa estatal que resulta de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, tal y como precisan los artículos 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 1 y 2.1.c) de la Ley 30/1992 y 2.1.c) de la Ley 39/2015, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

El legislador ha optado, dentro de las posibilidades de configuración legal que ofrece el citado artículo 106.2 de la Constitución, por hacer responder a la Administración de los daños ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin que la fórmula, en la opinión generalizada de la doctrina y de la jurisprudencia, deba conducir a una mera responsabilidad por resultado, ni a que la Administración, por la vía del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual, resulte aseguradora de todos los daños producidos en el ámbito público. Tal razonamiento debe completarse con el deber genérico que vincula a todos los ciudadanos de prestar la colaboración debida para el buen funcionamiento de los servicios, coadyuvando así a la evitación o atenuación de los eventuales daños derivados de su funcionamiento.

La responsabilidad patrimonial de la Administración, según se desprende de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 y de la jurisprudencia emanada sobre la materia, exige la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1º) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley (art. 141.1 de la Ley 30/1992).

3º) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad causante del daño, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del bien, del servicio o de la actividad en cuyo ámbito aquél se produce.

4º) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado del daño, que no se apreciaría si éste ha venido determinado por otros hechos o circunstancias como es el caso de la injerencia de un tercero o el comportamiento de la propia víctima, que también serían susceptibles de modular el alcance de la responsabilidad de la Administración.

5º) Ausencia de fuerza mayor.

III

La reclamación se interpone por personas legitimadas, al tratarse de los propietarios de la vivienda en la que se producen los daños cuyo resarcimiento se pretende, titularidad que consta acreditada mediante escritura pública de compraventa [arts. 4.1.a) de la Ley 39/2015 y 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público].

En cuanto al procedimiento tramitado, debe indicarse que la notificación a la parte reclamante relativa al inicio del procedimiento, plazo para su resolución y sentido del silencio, no se ha hecho dentro de los diez días (hábiles) siguientes a la recepción de la solicitud, como exige el artículo 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015; no obstante, dicha irregularidad no tiene efectos invalidantes (arts. 47.1 y 48 de la Ley citada).

Por otro lado, debe determinarse si la acción se ha ejercido dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015. En la propuesta de resolución se desestima la reclamación por prescripción de la acción al considerar que “la interesada al solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial solicita el importe total de compra de la vivienda, por lo que no pueden existir más efectos lesivos ya que solicita el importe que correspondería por la pérdida íntegra de la vivienda, de lo que puede extraerse que el daño no puede continuar pues no se puede ampliar a más, pues nada más tiene que solicitar, y ello añadido al hecho de considerar que la responsabilidad patrimonial surge desde el momento de otorgamiento de la licencia de primera ocupación (año 2002) o desde el inicio de los deslizamientos (año 2007), infieren que ha transcurrido el plazo ampliamente hasta el año de su solicitud de responsabilidad patrimonial (año 2020). Queda de manifiesto que la interesada no ejercitó su derecho en el transcurso de un año desde que tuvo conocimiento del deslizamiento de la ladera”.

La parte reclamante considera que la acción no ha prescrito pues estamos ante un daño continuado, de tal forma que el daño sigue produciéndose.

Al respecto conviene distinguir, como hace la propuesta de resolución, entre daño continuado y daño permanente. Conforme a la jurisprudencia, la fijación del *dies a quo* en el caso de daños continuados ha de coincidir con la fecha en que los mismos cesan, que es cuando cabe cuantificar su alcance definitivo, siendo entonces y no antes cuando la acción puede ejercitarse. En el caso de los daños permanentes el plazo para la prescripción de la acción se inicia cuando concluye la actividad dañosa, aunque perdure en el tiempo (STS de 14 de febrero de 1994), ya que desde ese momento es posible evaluar el daño y cuantificar económicamente la indemnización que, en su caso, proceda. De otro modo se daría el supuesto de una imprescriptibilidad de la acción hasta la muerte del perjudicado, en caso de daños personales, o la total pérdida de la cosa, en caso de daños materiales, vulnerándose así la seguridad jurídica garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución y fundamento, a su vez, de la prescripción.

Aplicando dicha doctrina a este caso, es obvio que la acción ha prescrito pues como bien señala la propuesta de resolución, “la interesada al solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial solicita el importe total de compra de la vivienda, por lo que no pueden existir más efectos lesivos ya que solicita el importe que correspondería por la pérdida íntegra de la vivienda”. En efecto, se trata de un daño permanente, que no continuado, pues ha concluido la actividad dañosa, ya que no es posible que ésta siga aumentando desde el momento en que se está solicitando el importe que corresponde a la pérdida total de la vivienda.

Al respecto, ha de aclararse que la parte reclamante ya ha dirigido acciones civiles contra todos los responsables de la urbanización y construcción de las viviendas, habiendo obtenido sentencia favorable a sus pretensiones, sin que ninguna de dichas acciones se dirigiera frente el Ayuntamiento contra el que ahora se reclama, por lo que no ha interrumpido la prescripción de la acción. De su propio relato de hechos puede concluirse que la parte actora ya conocía el alcance de los daños cuando interpuso la demanda civil contra los agentes urbanizadores y constructores, lo que tuvo lugar en el año 2011, por lo que no cabe duda de que la acción ejercitada el 27 de julio de 2020 está prescrita.

No obstante lo anterior, dado que la propuesta de resolución ha analizado la cuestión de fondo a pesar de considerar prescrita la acción, con el fin de no dejar ningún aspecto sin analizar, este dictamen examinará, a mayor abundamiento, el fondo del asunto.

IV

En primer lugar, como señala la propuesta de resolución, ha de destacarse que la parte reclamante no ha sufrido daño alguno, ni real, ni efectivo, ni antijurídico.

Como señala el informe del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos municipal “a la fecha no consta expediente de ruina específico sobre la edificación de (...), nº (...), objeto de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que es un inmueble habitable que cuenta con licencia de ocupación desde diciembre de 2002”; afirmación que confirman los propios reclamantes desde el momento en que una de las partidas indemnizatorias viene constituida por los gastos de mantenimiento de la vivienda, a razón de 1.875,28 euros anuales, lo que hace un total de 33.755,04 euros, y que incluye los gastos de agua y luz. Ello no viene si no a demostrar que la vivienda ha sido usada -o ha podido serlo- durante todos estos años por los ahora reclamantes.

Aún en el supuesto de que se admitiera la existencia de un daño, tampoco existe relación de causalidad entre ese daño alegado y la actividad municipal. En efecto, consideran los reclamantes que “el Ayuntamiento de Almuñécar como titular de las competencias urbanísticas de control y fiscalización del planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística para el

desarrollo del Plan Parcial 10, es responsable de la correcta ejecución y cumplimiento de los deberes legales que la legislación urbanística impone a los promotores y propietarios del suelo. La promotora (...),S.A., no cumplió con su deber de urbanizar, y por tanto no podía edificar, y menos, advertidos los defectos constructivos graves que estaban surgiendo durante las obras. El Ayuntamiento de Almuñécar, como la Ley y el interés público lo exigía, advertidos los problemas de deslizamiento, debería haber paralizado las obras de urbanización general, y requerir la adopción de las medidas técnicas necesarias. Por el contrario, permitió la continuación de las obras y, advertidos los graves defectos constructivos otorgó las licencias de primera ocupación de las viviendas de (...) construidas en la parte inferior de la ladera”.

En el informe del técnico municipal citado más arriba se indica que “los desperfectos producidos en la urbanización general han sido posteriores a la concesión de licencias de ocupación en el caso de la vivienda de (...) , nº 57. Obsérvese que la licencia de ocupación del conjunto residencial de la urbanización (...) de 72 viviendas promovida por (...) , S.A. se concede por Decreto nº 2935 de fecha 3 de diciembre de 2002, es decir, en una fecha muy anterior a los desperfectos detectados que hoy padece la urbanización general, y también, la propia urbanización interior del mencionado conjunto residencial. No puede inferirse, por tanto, que el Ayuntamiento era conocedor de defectos graves en la urbanización general o en la urbanización privada del conjunto residencial de (...) que impidiesen la habitabilidad del conjunto en el momento del otorgamiento de la licencia de ocupación”; y añade que “los deslizamientos se manifiestan de manera fehaciente desde 2010, ocho años después de concedida la licencia de ocupación a la vivienda por la que se efectúa la solicitud de responsabilidad patrimonial, por lo que no puede atribuirse en modo alguno, desde el punto de vista técnico, a un funcionamiento anormal de la Administración municipal”.

En efecto, el Ayuntamiento se limitó a otorgar la correspondiente licencia de obras y de primera ocupación en cumplimiento de la legalidad urbanística, sin que en ese momento se hubiesen puesto de manifiesto los problemas del terreno sobre el que se construyeron las viviendas. No puede olvidarse que por la no apreciación y reparación posterior de dichas deficiencias han sido condenados en vía civil todos los agentes que intervinieron en la urbanización y construcción, sin que en dicho proceso civil haya sido demandado el Ayuntamiento contra el que ahora se reclama.

La actividad de la Administración municipal al conceder licencias urbanísticas se limita al estricto cumplimiento de la legalidad urbanística que ampara los desarrollos urbanísticos y los actos edificatorios, y en el trámite de ocupación, el control se dirige a la comprobación de la correspondencia entre lo ejecutado y lo concedido en la licencia de obras, pero en modo alguno esa actividad de control se extiende a cálculos y determinaciones técnicas de los diferentes proyectos que se presentan, responsabilidad exclusiva de sus técnicos redactores -como así lo ha declarado la jurisdicción civil-.

En suma, no existe responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que la acción ha prescrito y, además, no ha sufrido un daño real y efectivo, y aun en el caso de que se considerase que lo ha sufrido, no existe nexo causal.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria dictada en el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), a instancia de doña (...) y don (...).