Año:	2024
Nº Dictamen:	0334/2024
Fecha:	18-4-2024
Nº Marginal:	II.322
Ponencia:	Moreno Ruiz, María del Mar Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída de muro. Inexistencia de nexo causal.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Nexo causal: Inexistencia. Objeto: Caída de muro.

Número marginal: II.322

DICTAMEN Núm.: 334/2024, de 18 de abril

Ponencia: Moreno Ruiz, María del Mar

Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída de muro.

Inexistencia de nexo causal.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración incoado a instancia del representante de "(...)."

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a 559.220,87 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 dispone el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 su artículo 106.2 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 y el momento de inicio del procedimiento, el régimen aplicable es el previsto en el capítulo IV del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en los artículos 65, 67, 81, 91, 92, 96.4 y 114.1.e) de la Ley 39/2015, antes citada; 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 y 2.1.c) de las Leyes 39 y 40/2015, 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.

Las consideraciones precedentes permiten afirmar que la responsabilidad patrimonial de la Administración 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. 32.1, párrafo primero, de la Ley 40/2015).

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

Realizadas las consideraciones precedentes, debe notarse que la reclamación se presenta en nombre y representación de persona legitimada, al tratarse de la mercantil que es la titular dominical de la finca afectada [arts. 4.1.a) de la Ley 39/2015 y 32.1 de la Ley 40/2015].

La acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, en la medida en que la reclamación se interpone el 10 de noviembre de 2020 y la caída del muro de mampostería que se estaba construyendo en el edificio (...) que es propiedad de los interesados tuvo lugar el 13 de noviembre de 2019.

En cuanto al procedimiento tramitado debe indicarse que, aunque se ha superado el plazo para resolver y notificar la resolución, que es de seis meses (arts. 91.3 de la Ley 39/2015), la Administración está obligada a resolver (art. 21 de la Ley 39/2015), sin vinculación alguna al sentido del silencio [art. 24.3.b) de dicha Ley].

Por otro lado, si bien se comunicó a la parte interesada el inicio del procedimiento, 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; irregularidad que no tiene efectos invalidantes (arts. 47.1 y 48 de la Ley citada).

IV

Sentado lo anterior, el daño por el que se reclama debe calificarse de efectivo, individualizado, económicamente evaluable, antijurídico e imputable a la Administración, al atribuirse a deficiencias en el mantenimiento y vigilancia del sistema público de recogida de aguas residuales. En este sentido, el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, señala como competencia municipal el "abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales".

Por último, en cuanto al nexo causal entre el "funcionamiento del servicio" y el daño alegado, ha de acreditarse por la parte reclamante (arts. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 67.2 de la Ley 39/2015), siendo carga de la Administración la prueba de los hechos obstativos a su existencia (art. 217.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

El 13 de noviembre de 2019, cuando la reclamante estaba procediendo, conforme a la licencia municipal concedida, a la ejecución de la construcción de un aljibe en la fachada posterior del Edificio (...) de su propiedad sito en la zona denominada (...) del término municipal de Almuñécar, se produjo el derrumbamiento del muro de mampostería. Considera la reclamante, conforme a las conclusiones recogidas en los informes técnicos emitidos tanto por arquitecto como por geólogos, que la causa principal del suceso está relacionada "con la saturación del relleno del trasdós del muro, ocasionada por el continuado vertido de aguas residuales directamente al terreno", si bien, "los demás factores (degradación de los materiales por efecto del agua residual, arrastre de partículas por filtraciones y excavación para construcción de aljibe) han podido contribuir en mayor o menor medida a la caída, pero ésta no se hubiera producido si no hubieran existido vertidos de aguas residuales en el trasdós del muro". Se alega que "el muro de mampostería objeto de informe hubiera colapsado en cualquier caso más tarde o temprano, con o sin excavación, ya que disponía de un trasdós excesivamente pesado debido a las filtraciones de aguas residuales", ya que el muro se encontraba en un estado de degeneración patológica causado por la filtración continua de aguas fecales. En definitiva, a juicio de los técnicos consultados por la parte interesada, el derrumbamiento se produjo por la presencia de aguas residuales en el trasdós y por las vibraciones derivadas de la excavación en curso.

Corresponde, por tanto, analizar a este Consejo, primero, si ha existido funcionamiento normal o anormal de un "servicio público" y, segundo, que, en su caso, esta sea determinante del daño pues sólo en este supuesto hay responsabilidad pero no cuando éste sea debido a otros factores (SSTS de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995; 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996; 16 de noviembre de 1998; 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999 y 19 de junio de 2007, entre otras). Resultan de gran relevancia a tales efectos los informes emitidos por el Servicio de Ingeniería y Urbanismo, en los cuales se analiza de forma detallada todas las circunstancias que concurren y se da cumplida respuesta a las observaciones recogidas en los informes de parte.

En primer lugar, siempre, reproduciendo las consideraciones técnicas expuestas en el informe referido anteriormente, es un dato importante el hecho de que "en los viales del entorno donde se produjo el vuelco del muro de mampostería ubicado en la linde norte de la finca de la denominada Casa (...), propiedad de la mercantil (...)., no existen redes de abastecimiento ni de alcantarillado público de titularidad municipal, ni gestionadas por la entidad (...) de la Mancomunidad de la Costa Tropical". Por consiguiente, no existe responsabilidad directa del Ayuntamiento de Almuñécar derivada de un mal mantenimiento de redes públicas que afectasen a la finca, al no existir las mismas. Esta observación parece tenerla clara igualmente la reclamante en la medida en que apela reiteradamente al deber de vigilancia del Ayuntamiento en cuanto a las redes que sean gestionadas por terceros, así como a su competencia para la prevención y control de los vertidos.

Queda claro del expediente, como así se hace constar en los informes de parte, que el origen de las posibles afecciones puntuales de vertidos se encuentra única y exclusivamente en el deficiente mantenimiento de las infraestructuras de titularidad privada existentes en el ámbito. En ningún caso ha quedado identificado en la reclamación el origen preciso de las supuestas filtraciones ni, por tanto, que sea atribuible a infraestructuras municipales.

En segundo lugar, tampoco resulta acreditado en el expediente que la causa determinante del derrumbamiento sea la alta saturación de los rellenos contenidos por el muro de mampostería que volcó en noviembre de 2019. Ni las catas del terreno previas a dicho vuelco, ni los numerosos testimonios de fotografías aportados por el propio reclamante y que también obran en los expedientes municipales derivados de visitas de inspección permiten extraer tal conclusión. La prueba aportada por el reclamante se limita exclusivamente a algunas tomas donde puede observarse altamente húmedo el relleno, una vez ya caído el muro, sin que se fechen dichas tomas y pudiendo ser la causa de dichas humedades precipitaciones o riegos puntuales. Es más, a juicio de los técnicos municipales son numerosas las fotografías tomadas en las visitas de inspección del derrumbe, e incluso también en las aportadas de parte, donde se observa que el relleno no estaba altamente saturado sino que sólo había presencias muy puntuales de humedad. Este dato permite afirmar que "no existen indicios de presencia de cantidades

significativas de escorrentías o filtraciones de aguas, cualesquiera que fuese su origen y naturaleza, en el momento en que se produjo el siniestro en la zona que contenía el muro de gravedad, ni posteriormente durante la ejecución del nuevo muro de contención".

Nunca existieron indicios previos sobre patologías en el muro de gravedad de mampostería. Debe destacarse que dicho muro databa de más de treinta años de funcionamiento y, curiosamente, es justamente cuando se ejecutan las actuaciones de excavación por debajo de la cota de cimentación del mismo cuando se produce el hecho denunciado. Tampoco se detectaron patologías ni peligro de vuelco en el documento técnico presentado por la mercantil para la obtención de la licencia que amparaba las actuaciones sobre el citado inmueble, de hecho, en el proyecto que obtuvo licencia el redactor mantenía el muro de gravedad existente y su cerramiento de coronación, lo que es de difícil justificación si es que ciertamente existían esas patologías a las que ahora se refiere la reclamante y que atribuye a filtraciones existentes desde el año 2013.

La única certeza, como se indicaba, es que el vuelco del muro de gravedad se produjo cuando se estaban realizando labores de excavaciones generalizadas por debajo de su cota de apoyo promovidas por dicha mercantil. Tales actuaciones se realizaron, según se informa, "sin adoptar por parte de la dirección facultativa de las obras las medidas técnicas necesarias para asegurar dicho elemento y evitar así los daños producidos por su derrumbe". Se indica que, "dadas las características del muro de mampostería, que funcionaba por gravedad apoyado en un estrato rocoso, la excavación realizada bajo este apoyo, con bataches de excesiva longitud y comenzando por el punto de mayor altura del muro, es la causa del vuelco de dicho elemento, que quedó con las actuaciones llevadas a cabo, descalzado". Por todo ello, a juicio del Técnico Municipal "es la impericia en la ejecución técnica de dichas labores de excavación en la parcela de la denominada Casa (...) la causa del derrumbe del muro con afección al viario superior". Es por ello que el Ayuntamiento ordenó la restitución inmediata de la realidad física alterada a la mercantil (...). que la llevó a cabo con un nuevo elemento de contención -muro de hormigón armado-.

En definitiva, atendiendo a los elementos de juicio obrantes en el expediente administrativo, este Consejo Consultivo considera que procede la desestimación de la reclamación al no haber resultado probado el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público municipal. Por el contrario, todas las pruebas practicadas conducen a concluir que "el vuelco del muro de gravedad se produjo cuando se estaban realizando labores de excavaciones generalizadas por debajo de su cota de apoyo promovidas por la mercantil reclamante, sin adoptar por parte de la dirección facultativa de las obras las medidas técnicas necesarias para asegurar dicho elemento y evitar un posible derrumbe", tal y como se hace constar en la propuesta de resolución.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada frente al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), a instancia del representante de "(...)."

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 4/2005, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente resolución del procedimiento en el plazo de 15 días desde su adopción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.