

Año:	2026
Nº Dictamen:	0348/2026
Fecha:	6-5-2026
Nº Marginal:	II.335
Ponencia:	Mingorance Gosálvez, María del Carmen
	Castillo Gutiérrez, Manuel del. Letrado
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños a la propiedad.
	Daños a la propiedad.
	Estabilización ladera.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL:
	Responsabilidad patrimonial.
	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN:
	Objeto:
	Daños a la propiedad.
	Estabilización ladera.

Número marginal: II.335

DICTAMEN Núm.: 348/2026, de 6 de mayo

Ponencia: Mingorance Gosálvez, María del Carmen

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 daños a la propiedad.

Daños a la propiedad.

Estabilización ladera.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia del representante de doña (...) y don (...) frente al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada).

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a un total de 771.954,25 euros, el dictamen resulta preceptivo conforme a lo establecido en el artículo 17.14 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, 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.

A este respecto, 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 mismo 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 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

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].

En cuanto al procedimiento tramitado, debe indicarse que se ha superado el plazo para resolver y notificar la resolución, que es de seis meses (art. 91.3 de la Ley 39/2015), si bien la Administración está obligada a resolver (art. 21.1 de la Ley 39/2015) sin vinculación alguna al sentido del silencio por ser en este caso negativo [art. 24.3.b) de dicha Ley].

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.

Con carácter previo conviene precisar los siguientes antecedentes:

- 2002-2003: tuvieron lugar las primeras licencias de ocupación de viviendas en la urbanización (...), sin que la urbanización estuviera completamente ejecutada (según alegaciones del propio reclamante).
- 2007: Comenzaron los desprendimientos de tierra en la ladera, manifestación evidente de los problemas de estabilización.

- 2011: Tuvo lugar la sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 12 de **Granada** en el P.O. 308/2011 (posteriormente confirmada en apelación en 2016) que condena a promotores, constructores y técnicos a ejecutar obras de estabilización y reparación.
- 13 de noviembre de 2015: Resolución de Alcaldía que declara la ruina física inminente de las viviendas (...)-(...) y ordena precinto y desalojo.
- 2 de marzo de 2020: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 452/2020 que condena al **Ayuntamiento** a la conservación, reparación y mantenimiento por vía de ejecución subsidiaria.
- 29 de mayo de 2024: Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que declara la imposibilidad técnica parcial de ejecutar la estabilización de la ladera.

En la propuesta de resolución se desestima la reclamación por prescripción de la acción al considerar que "el daño patrimonial (pérdida de valor, inhabilitación, necesidad de reparación) ya se había producido y manifestado completamente en 2015, antes del dictado del auto, por cuanto conoció los problemas de estabilización desde 2007 (inicio de desprendimientos). Conoció la condena civil a promotores/constructores/técnicos en 2011-2016. Recibió la notificación de ruina física inminente y precinto en 2015. Conoció la sentencia TSJA 452/2020 que condenó al **Ayuntamiento** a conservación y estabilización. El reclamante tenía pleno conocimiento del daño, su alcance, su cuantificación y su origen desde, como mínimo, desde el año 2015".

La parte reclamante no se pronuncia sobre el ejercicio en plazo de la acción, si bien parece inferirse de su escrito que pretende tomar como referencia para el cálculo del plazo de prescripción la fecha de firmeza del auto de 29 de mayo de 2024, que declaró la imposibilidad técnica parcial de ejecutar la sentencia 452/2020, que condena al **Ayuntamiento** a la conservación, reparación y mantenimiento de la urbanización, que no de las viviendas, por vía de ejecución subsidiaria.

A este respecto debe señalarse que el auto de 29 de mayo de 2024 nada tiene que ver con el daño por el que se reclama ya que se limita a declarar la imposibilidad técnica parcial de ejecutar la estabilización de la ladera por su magnitud extraordinaria; ordena continuar las labores de mantenimiento y seguridad; ordena la ejecución de un vial alternativo (ya ejecutado y recepcionado) y deja a salvo la posibilidad de indemnización conforme al artículo 105 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA). Y el procedimiento judicial del que deriva el auto en cuestión se limita a dilucidar única y exclusivamente las cuestiones relacionadas con la conservación de la urbanización, cuyo obligado principal es la promotora, es decir, (...) y, se condena al **Ayuntamiento** subsidiariamente a la ejecución del proyecto de estabilización de la ladera, pero nada se dice respecto a la conservación y estado de las viviendas que integran los cinco conjuntos residenciales de la urbanización. Es más, en su fundamento de derecho tercero señala expresamente que "y todo ello, sin contar con el coste de las viviendas afectadas, -que no nos ocupa ahora-".

De esta forma no se puede fijar el dies a quo en la fecha de este auto pues no está resolviendo ninguna cuestión relacionada con el estado de las viviendas ni, por supuesto, con la responsabilidad del **Ayuntamiento** en el estado de las mismas.

Centrándonos en el daño que nos ocupa, que no es otro que la pérdida de la vivienda de los reclamantes, 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, "el reclamante solicita el importe total de compra de la vivienda, por lo que no pueden producirse más efectos lesivos al solicitar el importe correspondiente a la pérdida total 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 los 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 26 de octubre de 2024 está prescrita.

En este mismo sentido se pronunció este Órgano en un caso similar en su dictamen 711/2022.

En definitiva, con arreglo a lo razonado no puede tener acogida la pretensión formulada por la parte reclamante por prescripción de la acción.

CONCLUSIÓN

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

De conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, 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.