

En Logroño, a 21 de junio de 2011, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

48/11

Correspondiente a la solicitud de informe presentado por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arnedo, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D^a F. C. O. y su esposo. D. Á. M. H., contra el Ayuntamiento de Arnedo, por los daños, a su juicio, causados en un inmueble de su propiedad por ruina de un edificio municipal contiguo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito que tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento de Arnedo el 17 de enero de 2011, los antes citados esposos presentan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños (humedades, grietas, desconchados en pared contigua, ahuecamientos y desprendimientos de los enfoscados) causados a un edificio de su propiedad, sito en la calle S. T., núm. x de Arnedo, que atribuyen al mal estado de conservación (caída del tejado) del edificio colindante, sito en la calle S. T., núm. x, de propiedad municipal. No cuantifican el importe de la indemnización reclamada, pues *«dependerá del tiempo en que se efectúen las obras»*.

Adjuntan tres escritos presentados en el Ayuntamiento de Arnedo el 28 de diciembre de 2008, el 15 de julio de 2009 y 10 de diciembre de 2009, respectivamente, denunciando la situación de ruina del citado edificio de propiedad municipal, así como otros del Ayuntamiento comunicando la declaración de ruina y un informe técnico de Arquitecto sobre el estado del inmueble de su propiedad, de los que damos cuenta sintética:

-El escrito de diciembre de 2008 denunció el estado ruinoso del edificio de propiedad municipal, tramitándose por el Ayuntamiento expediente de declaración de ruina de los inmuebles de propiedad municipal colindantes con el de los reclamantes, si bien el informe de los Servicios regionales de Patrimonio fue negativo para el ubicado en S. T., núm. xx, también de propiedad municipal, al estar incluido en el Catálogo de bienes protegidos del Plan General Municipal de Arnedo.

-En el escrito de julio de 2009, los reclamantes vuelven a solicitar que se declare el estado de ruina de la parte del inmueble colindante con el su propiedad, así como se ordene la realización de las obras necesarias de mantenimiento del resto del inmueble y se proceda a indemnizarles por los daños producidos hasta la fecha y los que se vayan ocasionando hasta la efectiva reparación de los daños producidos en su inmueble como consecuencia del estado ruinoso en que se encuentra el colindante. Se adjunta reportaje fotográfico.

-Por escrito del Servicio de Conservación del Patrimonio Histórico Artístico de 16 de abril de 2009 se informa negativamente la declaración de ruina del inmueble de propiedad municipal sito en c/ Palacio 10.

-Por la Resolución de 3 de noviembre de 2009, el Alcalde declaró la ruina del edificio de propiedad municipal sito en c/ S. T., núm. x, autorizándose la contratación de las obras de demolición del mismo, así como las necesarias para evitar la entrada de agua, restauración de la cubierta y reparación de la grieta existente en la fachada lateral del inmueble sito en c/ P., xx, de Arnedo.

-En el escrito de diciembre de 2009, reiteran anteriores peticiones y advierten que nada ha resuelto el Ayuntamiento en relación con los daños causados al edificio de su propiedad, por lo que solicitan que se proceda a la indemnización de los daños producidos hasta la fecha y los que se vayan ocasionando hasta la efectiva reparación. Se adjunta reportaje fotográfico.

-El informe del Arquitecto, de 17 de noviembre de 2010, relativo a los daños existentes en el inmueble propiedad de los reclamantes, señala que se han agravado por el estado de abandono del inmueble desde que el edificio fue derribado. Se adjunta reportaje fotográfico en color, de las mismas fotografías presentadas con anterioridad.

Segundo

El Alcalde, mediante Providencia de 28 de enero de 2011, admite a trámite la reclamación, nombra Instructor y Secretario y ordena que se comunique a los reclamantes a los efectos legales pertinentes, lo que se notifica el 2 de febrero de 2011.

Tercero

El Instructor, mediante escrito de 2 de febrero de 2011, solicita el preceptivo informe a los Servicios Técnicos Municipales sobre la reclamación presentada, que se cumplimenta el 15 de febrero de 2011. Señala que su demolición se realizó de forma urgente y bajo su dirección facultativa, sin producir desperfectos en la propiedad de los reclamantes, cuyos daños ya existían con anterioridad al derribo; que el informe pericial presentado incurre en incorrecciones sobre el origen de las humedades; que el apuntalamiento del edificio se ha hecho en los restos del edificio derribado y no en la

propiedad de los reclamantes; que la visita de inspección realizada el 8 de febrero de 2011 no acredita que las deficiencias hayan progresado y que las humedades han disminuido; y, finalmente, que los daños ya existían a la ejecución del derribo.

Cuarto

El Instructor, mediante escrito de 15 de febrero de 2011, da trámite de audiencia a los reclamantes, notificado el 16 de febrero, presentando escrito de alegaciones, registrado el 8 de marzo de 2011. En dicho escrito, aclaran, frente a las manifestaciones del Arquitecto municipal: i) que los daños de su inmueble habían sido denunciados con anterioridad al derribo del edificio, como ponen de manifiesto los escritos remitidos en diciembre de 2008, en julio y diciembre de 2009, si bien con el derribo se han agravado; ii) que requieren al Ayuntamiento para que realice las obras que devuelvan el inmueble a su estado anterior al hundimiento del edificio colindante y posterior derribo; iii) que los daños en la pared medianera son evidentes, como demuestra el reportaje fotográfico del Arquitecto municipal, que hubo de recubrirse de ladrillos; iv) que el apuntalamiento de la medianera, realizado sin previo aviso y consentimiento, puede producir el empuje del inmueble de c/ P.,xx; y v) que los daños se han acrecentado desde el derribo (grietas agrandadas, humedades por todo el inmueble). Solicitan, en definitiva, que se realicen las obras de reparación necesarias o se les indemnice en su importe, cuantificado en el momento de su ejecución. Vuelven a adjuntar diversa documentación ya presentada con su solicitud inicial.

Quinto

El Instructor, por escrito de 10 de marzo de 2011, remite las alegaciones, para su informe, al Arquitecto municipal, que lo presenta el siguiente 15 de marzo, manifestando que el escrito de alegaciones no aporta documento técnico alguno y que reconoce la existencia de los desperfectos antes del derribo, por lo que no es posible imputar a las obras de derribo los desperfectos del inmueble, ratificándose en su anterior informe.

Sexto

El Instructor, por escrito de 16 de marzo de 2011, requiere a los reclamantes para que completen su escrito de iniciación del procedimiento y determinen la zona exacta del siniestro, que es cumplimentado el 23 de marzo siguiente, adjuntando un informe de Arquitecto en el que identifica los daños y valora su reparación en 22.000 euros.

Séptimo

El Instructor, por escrito de 31 de marzo de 2011, solicita la emisión del preceptivo informe jurídico al Técnico de Administración General del Ayuntamiento, que lo emite el 19 de mayo siguiente. Señala en su informe: i) que la acción para reclamar el daño es de

un año desde que finalizan los efectos lesivos, razón por la que no se ha producido la prescripción de la acción; y ii) que se ha producido un funcionamiento anormal del servicio municipal de conservación de edificios, quedando acreditada la relación causa-efecto, aunque no que el derribo haya agravado el daño; por lo que, en suma, considera que la indemnización debe limitarse a los daños previos al derribo, y propone que se estime parcialmente la reclamación.

Octavo

El Instructor, por escrito de 23 de mayo de 2011, a la vista del informe jurídico, solicita al Arquitecto municipal nuevo informe en relación a si ha existido funcionamiento anormal; si los daños alegados son anteriores a la demolición y no del derribo; si considera que existe responsabilidad compartida (propietarios y Ayuntamiento); y si la valoración de reparación de los daños es correcta.

Se cumplimenta el 24 de mayo de 2011 y manifiesta que la valoración es correcta, si bien no se pueden imputar al Ayuntamiento, dado que la edificación es de muy escasa calidad constructiva y con una antigüedad importante, y, además, en la actualidad, está sin habitar.

Noveno

El Secretario General del Ayuntamiento, el 31 de mayo de 2011, redacta un informe jurídico *«a modo de Propuesta de resolución»*, previo a la solicitud del informe de este Consejo Consultivo. En dicho informe, tras la exposición de los antecedentes y la dación de cuenta sintética de todas las actuaciones practicadas, analiza la cuestión de la posible prescripción de la acción para reclamar, sosteniendo al respecto que los efectos dañosos definitivos se manifestaron entre el 26 de diciembre de 2008 y el 15 de julio de 2009, pero el Ayuntamiento no resolvió expresamente la reclamación indemnizatoria y, en diciembre de 2009, *«se quejan ampliamente del silencio municipal»*, y concluye que, *«en base a esta interpretación...se produjo una desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, quedando expedita la vía contencioso-administrativa, sin sujeción a plazo (STS de 23 de enero de 2004, en recurso de casación en interés de Ley)»*. Entiende que la reclamación presentada el 17 de enero de 2011 *«no debió ser admitida a trámite, por tratarse de un asunto que había solicitado y resuelto»*, pero que, una vez admitida, *«resultaría inadecuado no tramitarlo»*, pues, en aplicación de la legislación del procedimiento administrativo común (art. 43 LPAC), transcurrido el plazo para resolver, persiste la obligación de resolver, expresamente, sin vinculación al sentido del silencio. En cuanto al fondo de la reclamación, a la vista de los informes técnicos obrantes en el expediente, propone estimar la reclamación y la indemnización solicitada.

Décimo

La Junta de Gobierno Local, a propuesta de Secretaría, acuerda, en su sesión de 2 de junio de 2011, solicitar al Consejo Consultivo el preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 2 de junio de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 15 de junio de 2011, el Ayuntamiento de Arnedo, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 15 de junio de 2011, registrado de salida el 15 de junio de 2011, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El art. 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la D.A.2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 6.000 euros, por lo que, en este caso, resulta tener dicho carácter.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Segundo

Los requisitos de la responsabilidad de la Administración.

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la CE y desarrollado en el Título X de la LPAC, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible

genéricamente a los servicios administrativos por acción o por omisión), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

Tercero

Cumplimiento de los requisitos de la acción de responsabilidad patrimonial

1. Siguiendo un orden lógico en el examen de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la primera cuestión que hemos de examinar es si la acción se ha presentado dentro del *plazo* de un año establecido por el art. 142.5 LPAC. La cuestión ha sido examinada en el procedimiento tramitado con valoraciones contrapuestas. El Técnico de Administración General del Ayuntamiento sostiene en su informe que la acción de responsabilidad se ha ejercitado dentro del plazo, al entender que estamos ante un supuesto de daños continuados, pues, si bien parte de los daños se produjeron con anterioridad al derribo del edificio de propiedad municipal (debidamente denunciados en varios escritos), otros han continuado produciéndose con posterioridad al derribo, cuyas obras se iniciaron el 1 de marzo y finalizaron el 5 de abril de 2010, habiéndose presentado la reclamación el 17 de enero de 2011.

El Secretario General del Ayuntamiento, en su informe, entiende, tras recordar que el hundimiento de la cubierta se produjo en el invierno de 2007 (circunstancia que facilitó la entrada e infiltración de agua de lluvia, origen de de las grietas, desconchados de revestimientos, ahuecamientos y desprendimientos de enfoscados, etc., producidos en el edificio de los reclamantes): i) que la manifestación del efecto lesivo («*actio nata*») y definitivo debió de producirse entre el 26 de diciembre de 2008 y el 15 de julio de 2009; ii) que los reclamantes solicitaron indemnización de los daños y perjuicios el 15 de julio de 2009, pero no hubo respuesta expresa del Ayuntamiento. Por todo ello, entiende que se produjo una desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad, quedando expedita la vía contencioso-administrativa, sin sujeción a plazo. Por esa razón, afirma que la «*reclamación formulada en fecha de 17-01-2011 no debió de ser admitida a trámite por tratarse de un asunto que había sido solicitado y resuelto. Sin embargo, una vez admitida a trámite y tramitado prácticamente todo el procedimiento resultaría inadecuado no finalizarlo*».

A la vista de estas dos contrapuestas valoraciones, este Consejo Consultivo considera más correcta la interpretación hecha por el Técnico de Administración General, ante la concurrencia de un daño continuado y, caso de tenerse por acreditado que los daños no se han agravado ni continuado tras el derribo (extremo en el que discrepan el Arquitecto municipal y el Arquitecto de los reclamantes), el plazo de un año debe contarse

desde el derribo definitivo del edificio, producido el 5 de abril de 2010, por lo que la reclamación se presentó dentro de plazo. Por lo demás, el mecanismo del silencio administrativo está pensado para garantizar los derechos de los interesados. Son estos, en caso de silencio administrativo negativo, los que deciden si acuden al contencioso o reiteran la solicitud, como han hecho en el presente caso, por lo que hubiera sido improcedente tenerla por «resuelta» por silencio administrativo y no resolver expresamente, obligación que impone el art. 42 LPAC.

2. En cuanto a la *efectividad* del daño (al margen ahora de la existencia del nexo causal por funcionamiento anormal de los servicios municipales y el daño causado), si bien los escritos iniciales parece que solicitan una reparación *in natura* a costa del Ayuntamiento, en las actuaciones instruidas se ha concretado el importe de la subsanación de los daños en 22.000 euros, justificados en un informe pericial que los Servicios Técnicos Municipales consideran adecuado y que no se discute en el informe-propuesta de resolución redactado por la Secretaría General.

Cuarto

Sobre la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

En cuanto a la cuestión de fondo, este Consejo Consultivo está plenamente de acuerdo con el informe-propuesta de resolución del Secretario General del Ayuntamiento, pues está suficientemente acreditada la relación existente entre el estado de ruina del edificio de propiedad municipal y los daños cuya indemnización se reclama, con independencia de si los daños, todos o algunos, son anteriores o no al derribo del edificio ruinoso de propiedad municipal, causante de los daños en el edificio propiedad de los reclamantes.

En cuanto a la cuantía de la indemnización, los propios Servicios Técnicos Municipales consideran correcta la valoración del daño (esto es, lo que costaría reparar las deficiencias existentes en el edificio), por más que nieguen que ese daño pueda imputarse al Ayuntamiento. En consecuencia, aceptada la relación de causalidad y adecuada la valoración de sus reparaciones, no procede discutir más esta cuestión.

Por lo demás, es indiferente, en el presente caso, que el daño proceda de un servicio municipal en sentido propio (el servicio municipal de conservación del patrimonio, ciertamente inexistente en ese municipio, como afirma el Secretario General) o en virtud de la acción de responsabilidad por daños *ex* 1902 Cc, derivada de la condición que tiene el Ayuntamiento de Arnedo como propietario del inmueble, al que también se refiere dicho funcionario. Y es que, sea la relación jurídica de la que puede derivar el daño, administrativa o privada, los efectos son los mismos. Ese es el sentido que tiene el

concepto de “servicio público” como título amplio de imputación de la responsabilidad por daños de las Administraciones y la unidad de fuero jurisdiccional para conocer de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración, establecida en el art. 3 LJCA.

CONCLUSION

Única

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público del Ayuntamiento de Arnedo (patrimonio municipal) y el daño causado al inmueble propiedad de los reclamantes, cuya reparación se ha valorado en 22.000 euros.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero