Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 6 0 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal iniciado por reclamación formulada por (...) por daños ocasionados en su vivienda, como consecuencia supuestamente del funcionamiento de servicio público de competencia municipal (EXP. 719/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma el 13 de noviembre de 2024 (mediante escrito recibido en este Consejo Consultivo el 20 siguiente), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal iniciado por la reclamación formulada por (...) por los daños ocasionados en su vivienda, como supuesta consecuencia del funcionamiento del servicio público de competencia municipal.

2. La cuantía reclamada supera los 6.000 € lo que hace preceptivo el dictamen según el art. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC en lo sucesivo).

El Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma tiene competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo según el mismo art. 11.1.D.e) y el art. 12.3 de la citada LCC en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada resultan de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), así como la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere a la legitimación activa y pasiva, se ha de tener en cuenta lo siguiente:

4.1. Se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar del interesado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, al haber sufrido en su esfera patrimonial el daño por el que reclama, puesto que alega daños en su propiedad como consecuencia del funcionamiento anormal de un servicio público. Por lo tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

4.2. Se cumple, por otra parte, la exigencia de legitimación pasiva de la Corporación Municipal, al ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

5. En cuanto al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se cumple el de no extemporaneidad de la reclamación, que es el fijado en el art. 67 LPACAP, de un año que empezará a computarse desde la producción del hecho o acto que motiva la indemnización. En este caso, la reclamación se presenta el 7 de agosto de 2023 en relación con daños y perjuicios derivados de un desprendimiento o movimiento de terrenos ocurrido el 3 de enero de 2023.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, pese a su silencio la Administración sigue estando obligada a resolver y notificar a los interesados la resolución de todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho que han dado origen al presente procedimiento, constan en el expediente los siguientes:

- (...) presenta ante el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma, escrito mediante instancia general el 29 de diciembre de 2022, en el que expone:

«Como propietario de la vivienda situada en la calle de (...) de esta ciudad, y habiendo observado en la mañana de hoy (8.30) inestabilidad en muro de bloque existente, exterior al cimiento de la obra realizada en 2013- 2014 (fecha memorizada) bajo licencia administrativa de terraza anexa a vivienda existente, ponemos la situación en conocimiento del técnico municipal (9.00) para informar sobre el estado y nos recomienda comunicar el presente escrito-instancia a fin de tener conocimiento de este.

Siguiendo el proceder lógico y objetivo ante esta situación, en primer lugar, se transmite al vecino colindante (RC: 9962924BS3706S0001RD) la situación real a las 9.30, y dado la proximidad y desnivel entre las parcelas le exponemos la realidad sobre la situación, y le manifestamos que es recomendable no aproximarse al risco, dado que hay material retenido en la vegetación. Y que nos ponemos con contacto con la empresa que a la mayor brevedad acuda a realizar la limpieza y estabilización de la zona.

Acto seguido, nos ponemos en contacto con tres empresas locales de trabajo vertical, siendo las más idóneas para la realización de la limpieza. La primera acude en la mañana de hoy a las 10.40 horas, y queda pendiente la esta misma tarde pasar de nuevo con su técnico para valorar el procedimiento y el de inicio. Las otras dos empresas no presentan disponibilidad para la visita en el de hoy.

El titular entiende que, hasta la fecha ha realizado el procedimiento adecuado para comunicar la situación administrativa, reducir el riesgo y plantear la solución. Quedado a la espera de poderlo solventar en la mayor brevedad.

Solicita: se tenga conocimiento por la administración que sea va a proceder a la limpieza del mismo y reposición. Y por ello, sea comunicado a la jefatura de la oficina técnica municipal».

- Meses después, el 7 de agosto de 2023, (...) presenta reclamación de responsabilidad patrimonial en la que expone, entre otras cosas, lo siguiente:

> *«PRIMERO. – Que (...) es propietario de un inmueble, con referencia catastral (...), sito en Calle (...), 38700, Santa Cruz de la Palma. Dicho inmueble consta de una superficie construida de 114 m2, dividida en 101 m2 destinados a vivienda y 13 m2 a elementos comunes.*
>
> *SEGUNDO. – Que, con fecha de 29 de diciembre de 2022, mi mandante observó la inestabilidad del talud o muro de bloque existente, en este se observó el desprendimiento de unas 4 o 5 piedras del muro de piedra existente así como en el propio muro de bloque una fisuración, este muro es exterior a los cimientos de la obra realizada en terraza de su inmueble en fecha aproximada 2013-2014 bajo licencia*

administrativa todo ello el mismo día de estos hechos, por lo que decide acudir al Ayuntamiento a interponer una instancia en el que detalla tales circunstancias.

La situación se pone en conocimiento del propio Ayuntamiento al que me dirijo a raíz de la recomendación realizada por el técnico municipal al que se le informó de esto mismo minutos después de comunicarle la inestabilidad, así como debido a la existencia de multitud de problemas derivados de la red de alcantarillado por las aguas pluviales y las filtraciones producidas en los terrenos por estas, en los inmuebles sitos en la misma calle, habiéndose realizado meses después obras por el Ayuntamiento al que me dirijo a causa de estos problemas.

Asimismo, tenemos conocimiento de que algunas comunidades de propietarios de la misma calle habían comunicado al Ayuntamiento, titular de la red, que ante la presencia de precipitaciones entraba el agua en las plantas bajas, así como en las de rasante inferior a través de las paredes, por filtraciones del subsuelo, debido a la anterior red de saneamiento y pluviales ya reformada.

Por lo tanto, aclarando lo anterior, el día 28 de diciembre hay un pequeño desprendimiento y movimiento de tierras que no tiene mayor repercusión, salvo lo mencionado anteriormente y no es hasta 2-3 de enero cuando el desprendimiento cae al vecino de la finca en rasante inferior y que se expondrá en el siguiente hecho, lo que también se comunica al Ayuntamiento. Por tanto, hubo dos comunicaciones informando al Ayuntamiento de lo producido en distintos días.

(...) el Ayuntamiento notificó al Sr. (…) resolución a raíz Decreto número 17/2023 de 9 de enero de 2023 del Ilmo. Sr. Alcalde por el que se acordaba, a raíz de un informe de un técnico municipal incorporado al Decreto y una vez producido el desprendimiento, inicio de procedimiento de orden de ejecución de obras a realizar por el Sr. (...) al considerar el Ayuntamiento que era deber del ciudadano.

En el propio informe del técnico municipal recoge como causa más probable: "los desprendimientos pueden deberse a la acumulación de aguas de escorrentía que no han tenido una salida para su evacuación, lo que ha traído como consecuencia que se produzcan filtraciones en el terreno y hayan afectado a la base del muro de piedras basálticas".

Como se puede apreciar, ya el propio técnico en su informe recoge que la principal causa del derrumbe es la filtración en el terreno a consecuencia de la falta de salidas de evacuación de las aguas, que como se expondrá y se justifica con los documentos que se acompañan, es resultado de la falta de mantenimiento del alcantarillado, tuberías, etc, de la calle de la vivienda del Sr. (...).

TERCERO. – Que, con fecha de 3 de enero de 2023, sobre las 10 horas, se produjo un desprendimiento de parte del muro de mampostería y bloque de contención del terreno

que contenía parte del bancal sobre el que se desarrolla la edificación de (...) en cota superior, produciendo desperfectos sobre la propiedad colindante, en la Calle (...).

La propiedad colindante, se encuentra en cota inferior, por lo que el desprendimiento se produjo sobre una parte del jardín de la propiedad anexa en diferente cota, ocasionando posibles daños, que aún no han sido cuantificados, debido a que están a la espera de retirada del desescombro y a su valoración una vez retirados.

Mencionar, asimismo, que en diciembre de 2022 se produjo un hundimiento parcial de la calle (...), frente al acceso al edificio con número 8, finca que se encuentra al lado de la del Sr. (...), que obligó al desvío temporal del tráfico y reparación de esta calle por parte de los operarios de Santa Cruz de la Palma.

Estas obras se inician debido a que la propia red de saneamiento se encontraba totalmente disgregada, manteniendo únicamente arquetas y red de evacuación de los distintos edificios que vertían en esta. La pérdida de la red de conducción de saneamiento produjo la filtración de las aguas al subsuelo.

CUARTO.- Así las cosas, han sido conocidas las obras efectuadas de la calle (...) por el propio Ayuntamiento, que se ha llevado a cabo durante cinco meses, iniciadas en marzo de 2023, y que a principios de julio del presente año han culminado.

(...)

QUINTO. - Que, volviendo a la instancia presentada y a los derrumbes en la propia finca del Sr. (...) y fruto de los perjuicios acaecidos, ante la falta de pronunciamiento por parte del consistorio sobre esta cuestión, mi mandante decide encargar un informe pericial a fin de esclarecer las causas y concretar las responsabilidades producidas por el derrumbe del muro de contención.

Esto es así, ya que, a pesar de que el Sr. (...), diligentemente, ha iniciado trabajos de reparación en su propiedad y en el muro colindante con la finca de cota inferior, la propia aseguradora de la finca afectada por el derrumbe ha procedido a reclamarle las reparaciones oportunas, con los posibles perjuicios que le puede ocasionar, sin que sea culpable de los desprendimientos, pues como se ha observado la inestabilidad del muro se ha producido por las filtraciones y la falta de diligencia del Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma de mantenimiento de las calles y la red de saneamiento y evacuación de las aguas pluviales

(...)

SEXTO. - Que, debido precisamente a la falta de pronunciamiento sobre este particular, mi mandante, de buena fe, se ha hecho cargo de parte de los costes de limpieza y reacondicionamiento, como ya hemos mencionado, de parte de la zona donde

acaeció el desprendimiento, quedando pendientes otros en parcelas colindantes afectadas por el suceso, como ya se ha mencionado.

De esta forma (...), dispone ya de algunas facturas abonadas, así como de presupuestos elaborados, continuando en la actualidad con gastos relativos al derrumbe.

SÉPTIMO. - Así las cosas, teniendo en cuenta todo lo anterior y debido al informe elaborado por el perito, la causa por la que se interpone esta reclamación es por la falta de mantenimiento de redes de saneamiento, filtrado de aguas pluviales y demás, que ha producido un deterioro en el terreno de mi mandante por la entrada en este, lo que produjo el derrumbe del muro mencionado y todo ello, debido al funcionamiento anormal de un servicio público.

Según las manifestaciones transcritas, el reclamante considera que el colapso del muro de contención, 'muro de bloques' o 'talud', que produjo daños estructurales en el inmueble de su titularidad, así como daños materiales en las viviendas colindantes, fue ocasionado por el mal estado de la red de saneamiento y de aguas pluviales de la calle (...), por falta de mantenimiento y adecuación de la red pluvial y la de saneamiento, así como por la falta de alcantarillas, que había producido filtraciones en las viviendas a mismo nivel del tramo de la calle (...), ocasionando presión a lo largo del tiempo, a través del subsuelo, en el muro de contención de la vivienda del Sr. (...).

A las descritas circunstancias las califica el reclamante como la principal causa del derrumbe, como se ha transcrito, con cita del informe técnico que acompaña a su reclamación, en el que se utiliza dicha expresión.

En la reclamación se solicita el abono de una indemnización por importe de los gastos ocasionados, cuantificados hasta el momento en un total de 36.134,78 €, abonados efectivamente a fecha de la reclamación 13.947,03 €, sin perjuicio de otros gastos y otras partidas que se den lugar por la reparación del muro a fecha posterior o resolución derivadas del desprendimiento del muro y además a desescombrar y reparar la propiedad colindante, y la suya propia "que no hayan podido cuantificarse". Dice, concretamente, con relación a su propia casa, que:

«Quedarían por abonar las restantes partidas y demás gastos que se hayan ocasionado por el derrumbe y los desperfectos. Asimismo, informamos a este Ayuntamiento que hay trabajos pendientes de realizar y que aún no han sido valorador por empresa especializada para restituir los daños en muros exteriores de bloque de fábrica, así como calzar asentamiento estructural, realizar el tratamiento del pilar hundido y la reposición del suelo de terraza que fueron dañados al producirse el asentamiento diferencial».

Acompaña a la reclamación informe pericial elaborado por el arquitecto (...), arquitecto colegiado nº (...) de La Palma, así como los presupuestos y las facturas pagadas de los gastos generados hasta el momento de presentación.

Sin embargo, debe reseñarse que no figura con la solicitud inicial la Orden de Ejecución que ella misma menciona y que dice haberle dirigido el Ayuntamiento [al reclamante] mediante un Decreto que se refiere como datado el 9 de enero de 2023, con el número 17/2023. Dice así la reclamación:

> *«Asimismo, el Ayuntamiento notificó al Sr. (...) resolución a raíz Decreto número 17/2023 de 9 de enero de 2023 del Ilmo. Sr. Alcalde por el que se acordaba, a raíz de un informe de un técnico municipal incorporado al Decreto y una vez producido el desprendimiento, inicio de procedimiento de orden de ejecución de obras a realizar por el Sr. (...) al considerar el Ayuntamiento que era deber del ciudadano.*
>
> *En el propio informe del técnico municipal recoge como causa más probable: "los desprendimientos pueden deberse a la acumulación de aguas de escorrentía que no han tenido una salida para su evacuación, lo que ha traído como consecuencia que se produzcan filtraciones en el terreno y hayan afectado a la base del muro de piedras basálticas».*

(La letra negrita y los subrayados proceden del escrito del reclamante).

III

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial han sido evacuados los siguientes trámites:

1. El procedimiento se inició con la presentación del reseñado y en parte copiado escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, de 7 de agosto de 2023.

Al escrito de reclamación se acompañaron el anterior escrito o instancia que había sido dirigido al Ayuntamiento el 29 de diciembre de 2022, el Informe pericial de (...), y los presupuestos y facturas pagadas por (...) como gastos generados hasta el momento de presentación.

2. Por Decreto n.º 2972/2023 de 6 de noviembre de 2023 de la Alcaldía se acuerda la admisión a trámite de la reclamación (firmada también por el abogado (...) en nombre y representación de (...)), y en consecuencia, incoar procedimiento ordinario de responsabilidad patrimonial. Se le requiere para que en el plazo de diez días proponga prueba, aporte documentación y haga cuantas alegaciones estime

pertinentes. Ello se notifica al reclamante el 10 de noviembre de 2023, y también a la compañía aseguradora municipal.

3. El 24 de noviembre de 2023 el reclamante presenta escrito de proposición de prueba, consistente en la documental adjunta a la reclamación inicial y la que se aporta junto con dicho escrito relativa a los gastos y sus correspondientes facturas, así como prueba pericial a fin de que se ratifique y declare (...), quien elaboró el informe pericial presentado. Asimismo, dice que la obra de su vivienda ya está finalizada por lo que los gastos en que ha incurrido serían los manifestados. Alega, además, que el vecino colindante no ha sido indemnizado por los daños sufridos y que su aseguradora o dirección letrada, ha interpuesto el correspondiente procedimiento de reclamación por los daños causados contra el Ayuntamiento.

4. El 4 de enero de 2024, de conformidad con lo dispuesto en el art. 81.1 LPACAP se solicita la emisión de informe preceptivo, petición que se dirige a la Oficina Técnica municipal o, para ser más precisos, a la siguiente dirección:

«A/A: TÉCNICOS MUNICIPALES – OFICINA TÉCNICA.

(Técnicos de Ingeniería).»

(Letra negrita puesta en este texto, que está en el folio o Página 156 de 256 del expediente municipal).

En su petición, la Instructora -folio citado- expresa que se dirige a dicha unidad porque su informe es el que con carácter preceptivo se requiere con arreglo al art. 81,1 LPACAP.

5. Por Resolución de 28 de febrero de 2024 se acuerda la apertura de período probatorio por plazo de treinta días y se admite la prueba documental y pericial propuesta por el reclamante, y la documental propuesta por la Administración consistente en los documentos obrantes en el expediente.

6. Se acuerda la citación del perito para la práctica de la prueba pericial propuesta, practicándose su declaración el día 12 de marzo de 2024 en las dependencias municipales.

7. El 23 de julio de 2024 se emite el Informe técnico requerido con fecha 4 de enero de 2024 (pág. 194 de 254), en documento con membrete de la "Oficina Técnica Municipal" del Ayuntamiento, que aparece suscrito por (...), que manifiesta actuar con el cargo de Arquitecto Técnico Municipal en el que se informa, entre otros extremos, de lo siguiente:

«Como Antecedentes se señalan los siguientes:

Con fecha de 29 de diciembre de 2022, se presenta instancia a nombre de (...), en la que pone en conocimiento a la administración municipal que se ha observado a las 8.30 horas inestabilidad en muro exterior al cimiento de la obra realizada en 2013-14. Se transmite al vecino colindante la situación real a las 9.30, y dado la proximidad y desnivel entre las parcelas se le expone la realidad sobre la situación, en la que se recomienda no aproximarse al risco.

Por medio de técnico de empresa especializada en trabajos verticales se procede a valorar el procedimiento para reducir el riesgo y plantear la solución, y según el propietario de la parcela colindante operarios de la propia empresa con posterioridad realizaron trabajos de saneado del risco.

En visita realizada el 3 de enero de 2023, sobre las 10 horas, por técnico municipal se procedió a la inspección de desplome del muro de contención de tierras situado en la parte alta del risco que separa las dos propiedades, se proponen una seria de medidas preventivas de carácter inmediato y para la resolución del problema planteado se propone realizar proyecto de reparación y rehabilitación de todos aquellos elementos constructivos afectados por los desprendimientos y mejorar el drenaje de los aguas de escorrentía que afectan al risco en ese tramo.

Con fecha 5 de enero de 2023 se firma el decreto y se asienta en el libro de Decretos, por la Secretaría General con nº17/2023 el 09-01-2023 en el que se resuelve iniciar procedimiento de orden de ejecución de obras ante la situación que presenta la construcción sita en el número 10 de la C/ (...), propiedad de (...) en la que se hacen las indicaciones para la reconstrucción de muro.

Con fecha posterior se desarrollan las obras objeto de la orden de ejecución.

(...)

Observaciones técnicas:

(...)

Analizando por este técnico ese documento [se deduce que se refiere al informe del arquitecto (...), aportado por el reclamante] en la que se indica que la causa del colapso del muro fue consecuencia del agua proveniente de la red de saneamiento municipal de la calle (...), indicar que si bien es cierto que hubo fugas de aguas fecales provenientes del saneamiento municipal de la calle (...), y que principalmente afectaron del número 6 de la misma calle, donde puntualmente se detectaron humedades en los garajes. Estas filtraciones fueron arregladas casi inmediatamente de manera urgente y se realizó la contratación del proyecto integral de arreglo de la calle (...) realizando la primera fase de las obras durante el año 2023. Las filtraciones

producidas no se detectaron en el borde del muro con el risco de la parcela con el número 6 de la calle (...) donde se produjo la rotura, ni en el borde del muro con el risco en el resto de las parcelas de la calle (...), salvo la indicada por el informe técnico elaborado por (...)

A continuación se analizan los dos proyectos realizados en el trasera de la parcela del nº (…) de la calle (...), con nº de expediente 164/2014 y nº de expediente 31/2015.

Respecto al proyecto con nº de expediente 164/20214 elaborado por los arquitectos técnicos (...) y (...) , en la que se plantea la realización de una terraza en la trasera de la edificación con dirección nº 10 de la calle (...), vista la documentación técnica no se observa ni en los planos ni en el presupuesto como sería el drenaje de la recogida de aguas de la terraza a nivel de la planta baja hacia la calle (...) con una superficie total de 100,80 m², ni tampoco como sería el drenaje de la parte inferior por debajo del forjado en contacto con el terreno a nivel de la coronación del muro de mampostería seca que colapso. Por otro lado, respecto a los planos de estructura, vista los planos de cimentación de la obra en las zapatas más cercanas al risco no existen elementos estructurales que transmitan las cargas desde las bases de las zapatas a un terreno resistente. Las zapatas más cercanas al borde del risco están apoyadas en el terreno bancalizado por el muro de piedra seca existente que finalmente colapso

Respecto al proyecto con nº de expediente 31/2015 realizando por el arquitecto (...), en las que se recoge la ampliación de una planta más en una parte de la terraza, que posteriormente se redacta un proyecto de demolición de una parte de la terraza para adecuarla a la situación urbanística de la parcela. Esta modificación el aumento de peso de la nueva estructura y al estar cimentado sobre las zapatas elaboradas en el proyecto anterior, podrían haber producido un mayor empuje sobre el muro de mampostería seca y ser una de las causas del derrumbe del mismo. Además este nuevo proyecto tampoco ha contemplado según los planos y presupuesto aportados una solución a los drenajes y la evacuación de pluviales de los diversos elementos construidos.

(...) ».

[Se incorporan en el cuerpo del propio informe un plano y una fotografía, pág. 196 de 254, y tras ellos se formulan las conclusiones que se transcriben a continuación.]

« (...)

Conclusiones:

1. La relación causa efecto del hecho acaecido no se relaciona con las conclusiones redactadas según informe técnico de (...)

2. Una vez analizados los antecedentes y todos los hechos relacionados en puntos anteriores no se puede acreditar que los daños reclamados sean causados por la mala situación del saneamiento municipal, debido a que nunca ha habido por parte de ninguno de los propietarios ni de los colindantes de que por ese muro se produjeran filtraciones de aguas fecales.

3. A mi entender, se ve claramente que las zapatas aisladas no distribuyen las cargas a terreno consolidado, sino se están transmitiendo a terreno de relleno o vegetal y transmitiéndose a un muro de piedra seca que no está preparado para soportarlas, también en los proyectos presentados no queda claro a donde evacúan las aguas de las cubiertas, por lo tanto, las causas que han producido el derrumbe del muro no han sido causadas por la pérdida de aguas fecales por parte de la red de saneamiento municipal, por lo tanto, desestimo lo solicitado por él reclamante».

8. El 19 de agosto de 2024 se otorgó de trámite de vista y audiencia al reclamante y se le dio plazo de diez días para formular alegaciones.

9. El 18 de septiembre de 2024 presenta escrito de alegaciones, al que adjunto un nuevo informe del arquitecto (...) (pág. 227 de 254), en el que se dice, entre otros extremos, lo siguiente:

«- Con fecha de 12/09/2024 se aporta a este técnico, informe de técnico municipal en respuesta a dicho informe previo presentado, aportado por el promotor.

- En dicho informe técnico se hacen unas conclusiones a las que se procede a realizar las siguientes apreciaciones:

- La cimentación del volumen ampliado es de zapatas de hormigón armado aisladas se encuentran arriostradas en los dos ejes X e Y, con vigas centradoras y de cargas para el reparto de cargas uniforme, habiendo sido calculada la cimentación con capacidad portante para 2 plantas en la totalidad de la misma.

- Los datos pluviométricos aportados por la AEMET desde la estación de Aeropuerto indican los siguientes datos pluviométricos indicados, con los días previos en ambos casos a notificaciones de problemas de estabilidad del muro comunicados por la propiedad.

(...) ».

[Siguen cuadros con los datos pluviométricos referidos. Y continúa el informe.]

« (...)

- El forjado 1 o terraza, cuenta con evacuación de pluviales directo a la red de saneamiento municipal que discurre por la calle (...), tal como se muestra en imágenes adjuntas, ejecutado previo al colapso del muro de contención.

(...) ».

[Hay una fotografía. Y continúa el informe.]

« (...)

A su vez, se dispone ya desde la ejecución, en planta inferior de sótano, de lámina impermeable drenante para evitar las filtraciones hacia el subsuelo desde dicho nivel».

10. El 13 de noviembre de 2024 se emitió Propuesta de Resolución en sentido desestimatorio, por entender que no había quedado demostrada la existencia de nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público municipal.

IV

1. A la vista y a la luz de lo que se ha descrito y transcrito en los anteriores antecedentes, el Consejo Consultivo no podrá emitir informe sin que incorporen al expediente los documentos y se practiquen los trámites que se expresarán más adelante, sin mucha dilación y por los fundamentos que se consignarán, aunque antes convenga tener también a la vista un recordatorio de las exigencias legales establecidas para reconocer la responsabilidad de las administraciones públicas por daños que causen sus servicios.

2. Para ello, es decir para recordar los requisitos exigibles para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en este caso municipal, debemos partir de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española que establece que «*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».*

Y, en su desarrollo y aplicación, la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

– Que el daño o lesión patrimonial sufrida 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.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Y también en desarrollo y aplicación del mandato constitucional, de los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo *«de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».*

Ahora bien, a pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo [entre otras, sentencia de 5 de junio de 1998] *que* «no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido.

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». [Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña].

Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, el art. 32 LRJSP, como el antiguo 131 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado debe ser efecto del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso, es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad, y la prueba que permita establecer la existencia de dicha relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público y el daño que motiva la reclamación incumbe a quien la formula. Así se ha mantenido reiteradamente en la doctrina del Consejo, por ejemplo en nuestros dictámenes 297/2023, de 6 de julio, y 540/2021, de 11 de noviembre:

«2. (…) La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación

el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración, (arts. 78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts. 3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts. 6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es

ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts. 12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba».

3. En el presente expediente, como resulta de los antecedentes sin necesidad de especial esfuerzo deductivo, la aplicación de las reglas legales, de la jurisprudencia y de la doctrina citadas para determinar si existe o no nexo de causalidad entre el servicio público -en el caso, el de mantenimiento de las vías y calles y también el de las instalaciones y sistema de drenaje las aguas residuales y las pluviales- y los daños sufridos por el perjudicado requiere disponer de elementos de juicio inicialmente fácticos -constructivos, técnicos o de ingeniería- que permitan posteriormente atribuir a alguno de los hechos descritos en el expediente la condición jurídica de causa del efecto dañoso alegado o reclamado.

Sin duda los hay y han sido transcritos: los informes del arquitecto contratado por el propio reclamante, uno primero adjunto a la reclamación inicial, y otro posterior tras el examen de las actuaciones, de una parte, y de la otra el informe del arquitecto técnico municipal, que actúa a nombre de la Oficina Técnicos Municipal según se expresa.

Pero hay, sin embargo, un informe -y un documento que se sustentó en dicho informe- cuya existencia resulta con claridad del propio expediente, que sin embargo no está unido al mismo.

Se trata de la Orden de Ejecución impartida por el Ayuntamiento mediante un Decreto que el reclamante cita como fechado el día 9 de enero de 2023, y el arquitecto municipal como fechado el día 5 del mismo mes y año, referencias que se han concretado antes, en el cuerpo de este Dictamen, pero que a pesar de la diferencia de fecha señalada -de unos pocos días- se hacen a una misma y única decisión municipal, que es el Decreto de la Alcaldía número 17/2023.

Este decreto se sustentó, según se expresa en las indicadas referencias, en un informe técnico, que a su vez fue hecho tras la visita a la edificación del reclamante, en fechas inmediatas a la causación o producción del daño reclamado.

El contenido de dicha Orden de Ejecución, y el informe técnico en que se apoyó o sustentó, que probablemente contienen una descripción del riesgo existente, de sus remedios y alguna referencia a sus casos, es en la opinión del Consejo, que así la manifiesta, de obligada inclusión en el expediente, y así lo reclama ahora con fundamento en el precepto general que obliga a la documentación completa de los procedimientos administrativos y la formulación completa de las resoluciones que los terminen (arts. 70 y 80 LPACAP) y además en nuestra particular norma reglamentaria -art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio- en cuya virtud el Consejo recaba ahora del Ayuntamiento la incorporación al expediente y la remisión del Decreto 17/2023, de 5 o de 9 de enero, que contenía la Orden al reclamante de Ejecución de ciertas obras, así como de los informes técnicos que hayan servido de fundamento a dicho Decreto municipal, cuya existencia también se hace constar en el expediente

4. Con el mismo fundamento legal, o más precisamente con arreglo a lo preceptuado en el apartado d) del citado artículo 53 de nuestro Reglamento (Decreto 181/2005, de 26 de julio, antes invocado), entiende el Consejo que debe pedir al ayuntamiento que esclarezca si el emisor del informe técnico municipal que obra en el expediente y la Unidad en cuyo nombre actúa (la Oficina Técnica) tienen la condición a que se refiere el art. 81.1 LPACAP, es decir, la de unidad o dependencia a cuyo cargo está el servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño, cuyo informe es preceptivo.

Bastaría en el criterio del Consejo la invocación del precepto legal referido para sustentar la anterior solicitud, pero también nos mueve a ello la circunstancia de que en la solicitud de informe se contiene claramente la mención de la palabra *"Ingeniería"*, que no parece resultar impropia ni extravagante cuando se trata de

determinar si se han producido desagües o derrames o cursos inadecuados de aguas residuales p pluviales desde la vía pública o desde las conducciones municipales. Además, consta en la información que hace pública el propio ayuntamiento la existencia de un área específicamente denominada *Área de Obras, Servicios Públicos e Infraestructura, a la que cabría suponer titular o responsable del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable*, como literalmente dice la Ley, aparentemente de modo más directo que a la oficina Técnica Municipal, sea todo ello dicho con respeto a esta última y sin merma de la atención que merece su informe.

Se requiere, pues, declarar si es la oficina técnica citada quien tiene la condición fijada en el repetido art. 81.1 LPACAP, en cuyo caso se ha cumplido el mandato que contiene, o si es otro el órgano o dependencia municipal que debe prestar el informe preceptivo, que entonces habría de prestarlo.

5. Finalmente, entiende el Consejo que en el expediente no aparece réplica o contradicción ni glosa alguna sobre el informe presentado por el reclamante en el trámite de audiencia, tras el cual el expediente es conducido a la Propuesta de Resolución, en el que tampoco se contiene referencia alguna a este segundo informe del arquitecto.

Ciertamente se contienen en la mencionada propuesta análisis de los contenidos del primer informe técnico del reclamante, análisis y razonamientos que sin ninguna duda son merecedores de atención, tanto como los que se dedican a su contraste con las afirmaciones del técnico municipal. Estas, sin embargo, son contradichas de modo terminante por aquel segundo informe del arquitecto, sin esta última réplica o contradicción haya merecido, como se ha dicho, comentario, duplica ni observación alguna ni por el arquitecto municipal ni por el instructor en la propuesta de resolución, pese a que se manifiestan discordancias serias, de notable entidad, acerca de la suficiencia de los apoyos del edificio dañado -inadecuados según el técnico municipal, correctos según el arquitecto particular- y sobre la existencia de redes de desagua en el propio edificio, que se niega -o no se reconoce- por el técnico municipal y pretende acreditarse, incluso mediante imágenes, en el informe privado, y otros extremos.

Por ello entiende el Consejo que no puede predicarse del expediente que esté suficientemente documentado e incluso teme que quepa alguna reticencia o recelo acerca de si la omisión del examen de las alegaciones e informes presentados por el reclamante en el trámite de audiencia pudiera llegar a ser constitutiva de

indefensión. Cuando la propuesta de resolución *no se pronuncia sobre las últimas alegaciones del interesado*, se dijo en nuestro DCC 414/2017, de 7 de noviembre, (...) «*Puede por ello afirmarse que la Propuesta de Resolución no ha decidido sobre todas las cuestiones planteadas en el procedimiento, tal como exige el art. 89.1 LRJAP-PAC*».

Estima este órgano consultivo que, por lo tanto, debe retrotraerse el expediente para que por los servicios municipales competentes se formulen las observaciones que se estimen convenientes sobre dicho informe y, tras ellas, -y también tras cumplimentar lo requerido en los anteriores párrafos 4 y 5 de este mismo apartado IV del presente Dictamen- y los trámites que después de todo ello resulten pertinentes, se formule nueva propuesta de resolución y se remita todo a este Consejo Consultivo.

6. Adicionalmente, se advierte que en la Propuesta de Resolución se hace mención del *vehículo* del reclamante cuando sin duda se quiso decir *edificio*, lo que procederá corregir cuando proceda.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial a que se contrae este expediente no se ajusta a Derecho, por las consideraciones expresadas en el anterior Fundamento IV, por lo cual debe retrotraerse el expediente a los efectos de practicar las actuaciones que se interesan en el apartado 5 del citado Fundamento IV; y además, deberán incluirse en el expediente y remitirse al Consejo los documentos referidos en el apartado 3 del mismo Fundamento; y esclarecer lo que se requiere en el apartado 4, también de ese Fundamento IV.