

En Logroño, a 26 de enero de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiéndose ausentado el Presidente-Consejero D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, por concurrir en el mismo causa legal de abstención, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad de los asistentes, el siguiente

## **DICTAMEN**

**8/07**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Cenicero, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles A. A. y otros e instruido por el Ayuntamiento de Cenicero, por los daños derivados del hundimiento de dos inmuebles en la calle V. n<sup>o</sup> X y Z, el día 13 de agosto de 2004.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En fecha 29 de julio de 2005, se presenta por el Abogado D. Manuel G-A. E., actuando en nombre y representación de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Valvanera y D. Luis A. A., un escrito en reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cenicero, indicando que, el pasado 13 de agosto de 2004, se produjo el hundimiento del edificio situado en la calle L. V. n<sup>o</sup> 32, de Cenicero, propiedad de sus representados y de su hermana D<sup>a</sup> Julia, así como el hundimiento parcial del edificio señalado con el n<sup>o</sup> Z de la misma calle, sin que se produjesen daños personales. Las cantidades que se reclaman en el citado escrito son las siguientes:

- 500.005,62 €, correspondientes al precio del inmueble catalogado en el Plan General de Cenicero como un edificio protegido por su valor histórico-artístico.
- 47.500 € por el valor de parte de los muebles existentes en el inmueble antes del hundimiento.
- 5481,00 € correspondientes al coste del informe realizado por el INTEMAC.
- 20.000 € en concepto de daños morales por la pérdida del inmueble, que era una casa del siglo XVI.
- Una serie de gastos que en estos momentos no están cuantificados y que en su día se concretarán y

adicionarán a la presente reclamación.

Al citado escrito se acompaña diversa documentación y, entre ella un informe pericial elaborado por el Instituto Técnico de Materiales y Construcciones (INTEMAC), cuyas conclusiones son las siguientes:

- a) Hemos recibido, por parte de responsables encargados de la dirección de los trabajos de desescombro, información inexacta relativa a fechas y etapas de ejecución de dichos trabajos, lo que ha impedido nuestra presencia durante buena parte del período de tiempo dedicado a la ejecución de los mismos. Esta circunstancia, si bien ha supuesto la pérdida de información relevante sobre la configuración estructural real de ambos edificios y de información de detalle sobre la secuencia del derrumbe, no ha conducido, en nuestra opinión, a la imposibilidad de determinar las causas del hundimiento.
- b) En las inspecciones realizadas no hemos observado ningún indicio de la existencia previa al hundimiento, de daños o anomalías en la estructura de los edificios que pudieran justificar su colapso.
- c) La causa del hundimiento de parte de la estructura correspondiente a los edificios en cuestión, reside en la pérdida de equilibrio estático consecuencia del desplazamiento del terreno bajo la cimentación de algunos elementos estructurales de dichos edificios, motivado dicho desplazamiento por el colapso de parte de la bodega perteneciente al inmueble del número X.
- d) El hundimiento de la bodega, se produjo como consecuencia de la presencia accidental de agua en el terreno, agua que, de acuerdo con la información actualmente disponible y con los aspectos observados en la inspección, tiene su procedencia en las conducciones que discurren por la calle de L. V.

## **Segundo**

Con fecha 3 de agosto de 2005, tienen entrada en el Ayuntamiento de Cenicero, sendos escritos presentados en la Delegación del Gobierno por la Abogada, D<sup>a</sup> Cristina R. P., actuando en nombre y representación de Panadería y Repostería L. C. S.L. y de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Jesús V. O. y de D<sup>a</sup> Julia S. V., reclamando igualmente responsabilidad patrimonial de la Corporación local de Cenicero por los mismos hechos.

En concreto, en el caso de la mercantil anteriormente citada, se solicita la cantidad de 19.614,25 € con arreglo a tasación pericial que se adjunta, correspondiente a 15.471,61 €, por daños materiales; 516,72 €, por paralización económica; y 3.625,92 €, por sobre costo de alquiler. Según el citado informe pericial, el origen de los daños está relacionado con las siguientes circunstancias:

- a) Se desconoce el estado en que se encontraba la bodega/cueva subterránea situada en el número X de la calle L. V. de Cenicero (La Rioja). Se hace constar que la citada bodega por donde discurría la conducción de suministro hacia tiempo que no se usaba.
- b) Fuga de agua como consecuencia de la rotura en la red de agua potable, en tramo subterráneo y municipal, con salida de gran caudal de agua a presión, lo cual produjo un movimiento de tierras. El tramo de suministro de agua potable se encuentra a una profundidad aproximada de 1 metro.

c) Movimiento de tierras a consecuencia de la rotura de la tubería de suministro de agua potable, a consecuencia de salida a presión descontrolada, lo que produjo un fallo en el subsuelo, hundiéndose totalmente las viviendas situadas en el número X y Z.

En cuanto a la reclamación de las Sras. V. O. y S. V., se reclama la cantidad de 39.315,90 €, por los daños sufridos en la bodega de su propiedad, actualmente destinada a vinoteca, sita en la finca señalada con el nº W de la calle L. V. de Cenicero, que resultó afectada por el derrumbamiento de los edificios señalados con los números X y Z de la misma calle, aportándose, igualmente, un informe pericial sobre la valoración de los daños sufridos, que, además, reitera las conclusiones sobre las causas del siniestro referidas anteriormente a propósito de la mercantil Panadería y Repostería *L. C. S.L.*

### **Tercero**

Con fecha 9 de agosto de 2005, tiene su entrada en el Registro del Ayuntamiento de Cenicero, un escrito presentado ante la Delegación del Gobierno por D<sup>a</sup> Gloria F. A., quien manifiesta ser arrendataria del local sito en el nº X de la calle L. V., en el que ejercía un negocio abierto al público de carnicería, reclamando, en concepto de lesiones directas, entendiéndose por tales el valor de los enseres que componían la actividad y las existencias, la cantidad de 72.235 €; y, por daños indirectos, representados por el cese en la actividad que se venía ejerciendo, la cantidad de 60.006 €. Dicho escrito no aporta documento alguno, aunque se propone la práctica de diversos medios de prueba: varias periciales, testificales y documentales.

### **Cuarto**

En fecha 12 de agosto de 2005, tiene su entrada en el Registro del Ayuntamiento de Cenicero una reclamación interpuesta por el Abogado, D. Juan Carlos F. F., actuando en nombre de D. Emilio Alberto O. P., D<sup>a</sup> María Luisa de T. A. y D<sup>a</sup> María del Mar A. H., que indican ser propietarios de los siguientes elementos del edificio señalado con el nºX de la calle L. V.:

- D<sup>a</sup> María Luisa de T. A., de la bodega situada en el nivel subsuelo, la planta baja y el primer piso; D. Emilio Alberto O. P., de la segunda y tercera planta; y D<sup>a</sup> Mercedes B. M., del estanco.

Se hace constar que la Sra. Benita M. no aparece mencionada en el encabezamiento del escrito, ni tampoco figura como otorgante de los poderes notariales que se acompañan con la reclamación.

En el citado escrito, se reclama, por los daños sufridos en el edificio, la cantidad de 381.962,16 €; y, además, son objeto de reclamación los siguientes daños adicionales que se dicen sufridos por los propietarios:

- D. Emilio Alberto O. P., por facturas abonadas por elementos existentes en el contenido y reformas

realizadas, 37.382,47 € .

- D<sup>a</sup> María Luisa de T. A., 37.462,11 € , importe de los bienes existentes en el interior de la vivienda; y 2.380,68 € , en concepto de rentas derivadas del alquiler de la panadería instalada en la planta baja del inmueble.

- D<sup>a</sup> María del Mar A. H., 4.006,32 € , por el concepto de rentas derivadas del traslado del estanco a otra ubicación, cantidad que se incrementará mensualmente, a razón de 333,86 € mensuales; 150,25 € por liquidación de la Tasa por prestación del servicio de reconocimiento de locales por cambio de emplazamiento del Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Trabajo; y 1000 € de productos almacenados en el estanco.

En el citado escrito, se atribuye la causa del derribo a la caída del edificio colindante, como consecuencia del mal funcionamiento de las canalizaciones hídricas del municipio y la inactividad del ente local ante el deficiente estado de conservación del edificio colindante. Igualmente, se solicita en el citado escrito la práctica de diversas pruebas periciales.

En fecha 1 de septiembre, tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento de Cenicero un escrito, presentado en el Registro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ampliando la reclamación del Sr. O. P. en la cantidad de 3.194,15 €, importe de otros bienes dañados con el derribo, aunque solamente consta adjuntada factura por importe de 1.744,15 € .

### **Quinto**

El Ayuntamiento de Cenicero, en Sesión de fecha 13 de octubre, acuerda acumular las anteriores reclamaciones, lo cual es notificado a los interesados en distintas fechas, nombrando igualmente Instructor del expediente a la Concejala D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> L. M., acordándose igualmente dar traslado de las reclamaciones a la Aseguradora municipal O., S.A.

### **Sexto**

El 2 de enero de 2006, la Instructora nombra Secretario del expediente al Secretario-Interventor del Ayuntamiento, solicita informe al Arquitecto Técnico Municipal y abre un periodo de prueba por plazo de treinta días, al tiempo que se pronuncia sobre los distintos medios de prueba propuestos por los reclamantes en sus escritos iniciales, admitiendo las documentales aportadas, las periciales que acompañan a los escritos de reclamación, salvo las solicitadas sin aportar los correspondientes informes periciales, sin perjuicio de que puedan ser aportados en el expediente administrativo; y denegando las testificales solicitadas. Dicho acuerdo es notificado a los interesados, sin que conste, haberse interpuesto recurso contra el mismo.

### **Séptimo**

En fecha 6 de febrero de 2006, se emite el informe por el Aparejador municipal, quien, además de otras cuestiones, indica, sobre las causas del derrumbe, lo siguiente:

*"Vistos el derrumbamiento y posteriormente la retirada de los escombros y tierra de la parte del calado o bodega que se hundió también, se pudo ver que la parte hundida del calado, a diferencia de la que queda en pie, no estaba arqueada ni tenía pared del fondo para sujetar la calle (pues solo aparecieron dos piedras que servían como durmientes para las cubas de madera y en la parte de la calle se pudo ver el inicio de un arco de piedra); por encima del calado pasaba la tubería de saneamiento del edificio y se pudo apreciar en el corte de terreno que dicha tubería perdía o había perdido agua.*

*El calado o bodega del nº Z, se puede ver todavía cómo el calado está completamente arqueado en toda la parte que se encuentra debajo del solar, pero no así el final que da debajo de la calle, que se encuentra sin pared para sujetar la calle y poco a poco se está haciendo el hueco mayor.*

*Todos los calados que he visto en el municipio están arqueados. Unos en origen con arcos de piedra separados una distancia aproximada a la anchura del arco y, otros con el paso del tiempo la tierra se va cayendo por la parte no arqueada y las separaciones entre arcos, son arqueadas con hormigón, quedando una bóveda completamente arqueada y las paredes verticales de los extremos de las bóvedas están realizadas con piedra u hormigón.*

*De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede decir que la causa más probable es que el calado colapsó, por no estar arqueado y no tener muro para sujetar la calle, ya que es un terreno blando y de fácil disgregación.*

*Parte de la fachada principal y edificio, se empotraron en el calado, arrastrando a su vez el edificio colindante, nº Z de la misma calle, cayendo parte del edificio a la calzada, originando la rotura de la calzada y por consiguiente la rotura de las tuberías municipales de saneamiento y de abastecimiento que originó la inundación de un calado existente en el edificio nº 35 de la C/ L. V. frente al nºX y parte del calado del nºX".*

## **Octavo**

En fecha 7 de febrero de 2006, por el Alcalde del Ayuntamiento de Cenicero, se informa a la Instructora: i) que no ha existido contrato de obra por escrito para la ejecución de los trabajos de desescombro, por razones de urgencia ; ii) que el Ayuntamiento ha sufragado los gastos de desescombro y realojamiento de los moradores de las viviendas; iii) que se ha solicitado de Protección Civil la subvención correspondiente por actuación de emergencia; iv) que se aporta la documentación acreditativa de tales extremos, y v) se hace constar la concesión, por parte del Ministerio del Interior, de una subvención por importe de 77.318,64 € para el abono de los gastos de derribo de los edificio afectados, de conformidad con lo establecido en la Orden de 18 de marzo de 1993, del Ministerio de Interior.

De toda la documentación aportada con el citado escrito del Alcalde y que obra entre los folios 338 al 564 del expediente administrativo, destaca, a los efectos del presente dictamen, el informe del Ingeniero de Caminos relativo a las posibles causas del derrumbe encargado por la Corporación local, en cuyas conclusiones se indica, lo siguiente:

*"El caño de la bodega, sita en la parte central de los inmuebles y sensiblemente perpendicular a*

*la calle, se encontraba hormigonado en paredes y bóveda en la parte más lejana a la calle, pero no así junto a la calle donde no estaba ni arqueada, llegando prácticamente hasta debajo de la fachada. En esta zona se vislumbraron algunas dovelas del hastial del primer arco.*

*Con anterioridad, se habían dado problemas en la red de saneamiento, fundamentalmente por obturación de la acometida y su entronque, previsiblemente por colmatación del mismo por vertidos con parte de sólidos.*

*Los inmuebles estaban en gran parte sin utilizar habitualmente y en un cierto grado de abandono.*

*Todo esto debió de contribuir a que el caño no estuviera en las mejores condiciones, lo que, unido a alguna fuga en la red de saneamiento, ya sea en la acometida o en el entronque, previsiblemente en este punto en que ya se habían dado problemas con anterioridad, contribuyó a que fallase el mismo y se asentase la fachada en esta zona arrastrando consigo las partes contiguas de ambos inmuebles y el pavimento de la calle junto con la red de abastecimiento que se rompió, produciendo el anegamiento cuando menos del caño contiguo sito bajo la casa del otro lado de la calle y un agravamiento del proceso que desencadenó el derrumbe producido, que luego ha llevado a tomar la decisión de demoler los restos para evitar males mayores".*

### **Noveno**

A continuación, obran en el expediente diversos particulares relativos a la práctica de las pruebas admitidas en su día por la Instructora del expediente. Destacan, por lo que respecta a la cuestión objeto del presente expediente, los informes del Arquitecto, D. José J. G. M., y del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, D. Marcelino S. M. Ambos facultativos atribuyen la causa fundamental del derrumbe producido a la existencia de una rotura en la red de agua potable municipal.

### **Décimo**

En fecha 1 de septiembre de 2006, la Instructora acuerda la puesta de manifiesto del expediente, concediendo un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones. Diversos interesados comparecen para obtener copia del expediente, solicitando alguno de ellos la ampliación del plazo para formular alegaciones, que finalmente es evacuado por los hermanos A. A.; el Sr. O. P.; Panadería y Repostería L. C. S.L.; la S<sup>a</sup> F. Á. y las Sras. D. T. A. y A. H.

### **Undécimo**

Por último, en fecha 6 de octubre de 2006, se dicta Propuesta de resolución que acuerda la *"denegación de las indemnizaciones solicitadas, por no existir relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios municipales"*.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

## **Primero**

### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo**

El artículo 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el 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.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12,2, G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada por la D.A. 20 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha redactado de nuevo el precitado art. 11 g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 € y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para su dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 €, considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

El artículo 10.2 de la Ley y el 9 de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional

permiten a las Entidades que integren la Administración de La Rioja recabar la asistencia de este Consejo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos y que se refieran a asuntos de su respectiva competencia, y siempre a través de la Consejería competente en materia de Administración Local, lo que ocurre en el presente caso.

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.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Responsabilidad patrimonial de la Administración pública.**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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 normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado 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 objetiva y no culpabilístico que, sin embargo no constituye una suerte de "seguro a todo riesgo" para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

De la abundante prueba pericial obrante en el expediente administrativo sometido a nuestra consideración, se desprende que el hundimiento de los inmuebles se inicia en el muro de fachada, debido a una fallo en su apoyo, lo que provoca su hundimiento y el simultáneo arrastre de los entramados de las plantas de ambos edificios, merced a su apoyo en él. Este punto del fallo inicial se localiza prácticamente en el centro del conjunto

de ambas fachadas, y coincide, en su proyección vertical, con la existencia de la bodega correspondiente a la casa n°X, en las proximidades del muro medianero entre ambos edificios. Sin embargo, queda por determinar cual es el motivo de que se produzca ese fallo en el muro de fachada de ambos edificios, y en este punto las pruebas ya no son tan concluyentes.

En la Propuesta de resolución, y en base a los informes periciales del Arquitecto Municipal y del Ingeniero de Caminos D. Teodoro Ignacio D. M., se mantiene que la causa del colapso de la bodega del edificio señalado con el n°X es, por una parte, la existencia de fugas en la acometida de saneamiento del inmueble señalado con el n°X; y, además, la inexistencia de arqueo en la zona de la cúpula de la bodega que colapsó. Por tal motivo, se considera que no existe relación de causalidad entre ninguna actuación administrativa y los daños objeto del expediente sometido a nuestra consideración.

Sin embargo, las cosas no son, en principio, tan claras como parece desprenderse de dicha Propuesta de resolución, porque, además de los informes citados, existen otros cuyas conclusiones difieren de las anteriores.

En principio, todos los informes técnicos admiten la influencia de la acción del agua en la pérdida de la capacidad, portante de la bodega o, más en concreto, de la bóveda de la bodega, lo que motivó que ésta no pudiese soportar la presión, lo que motivó el hundimiento en última instancia. Igualmente, todos los informes reconocen que, al menos en la parte de la bodega en la que se produjo el fallo del terreno, la bóveda de la misma carecía de arqueado adicional que reforzase su resistencia, y que esta circunstancia también influyó en el desplome de los edificios, pues el Arquitecto Sr. G., en la comparecencia que tiene lugar el día 28 de julio, manifiesta de manera contundente que, si la bóveda hubiese estado reforzada con otra bóveda o con arcos fajones de hormigón, sin duda, hubiese soportado los efectos de la rotura de la red.

En cuanto a la procedencia del agua, cuya acción ha influido en el desplome de los edificios, los distintos informes difieren sustancialmente pues, si bien los informes aportados al expediente a instancia de la Corporación municipal la atribuyen a fugas de la red de saneamiento, pero no de la municipal, sino del entronque del negocio de carnicería existente en la planta baja del edificio señalado con el n°X de la Calle L. V., y, por lo tanto, responsabilidad del propietario de dicha planta baja, los restantes informes periciales atribuyen la procedencia del agua a una fuga de la red de abastecimiento de agua potable municipal.

Los informes que achacan la procedencia del agua a la acometida del saneamiento de la planta baja del edificio n°X se basan, única y exclusivamente, en la información facilitada acerca de la existencia de fugas con anterioridad, como consecuencia de verter por el desagüe material sólido (del negocio de carnicería allí explotado), lo que provocaba la obturación del conducto y las consiguientes fugas. Sin embargo, no consta en el expediente la existencia de dichas fugas, ni su frecuencia, ni ninguno de los informes

refiere la presencia en la zona de esos residuos sólidos.

Por otra parte, tal procedencia aparece puesta en entredicho por otros informes, pues la tubería de saneamiento que quedó al descubierto tenía restos de sedimento seco, lo que determina que se trataba de una tubería vieja y en desuso, y, por otra parte, no existían aguas o lodos negros, característicos en caso de fugas en la red de saneamiento.

Es por ello que parece mucho más plausible que la fuga de agua proviniese de la red de abastecimiento, y que, además, no se tratase de una filtración progresiva a lo largo del tiempo, pues ello hubiese ocasionado deformaciones progresivas del subsuelo, transmitidas de igual forma a los inmuebles que soportaba, que, por lo tanto, hubiesen ido sufriendo deformaciones progresivas y visibles.

Por lo tanto, la única explicación posible es que, necesariamente, hubo de existir una rotura en la red de agua potable que, como consecuencia de la presión con la que discurre el agua (entre tres y cuatro atmósferas, según los informes periciales), produjo una abundante salida de caudal de agua a presión que ocasionó el lavado y arrastre de tierras de la bóveda de la bodega, reduciendo de modo sustancial su espesor y, por lo tanto, su capacidad portante.

Así pues, del examen conjunto de todo el material probatorio obrante en el expediente, cabe concluir, en principio, que la causa del derrumbe de los edificios es doble, pues el mismo obedece, por una parte, a la rotura de la red de abastecimiento de agua potable, y, por otra, a la falta de refuerzo suficiente en parte de la bóveda de la bodega que se hundió.

En consecuencia y en principio, cabe concluir que existe una concurrencia de causas en la producción de los daños objeto del presente expediente, siendo responsables los mismos, por una parte, el Ayuntamiento de Cenicero y, por otra parte, el propietario de la bodega en la que se inicia el derrumbe y que es la existente en el edificio señalado con el número X de la Calle L. V. de Cenicero.

Este Consejo conoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como, por ejemplo, la contenida en la Sentencia de 30 de octubre de 2006, según la cual:

*"... por lo que se refiere al nexo causal, que es el requisito cuestionable en este caso, ha de tenerse en cuenta que el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso. Así se refleja en sentencias como las de 27 de diciembre de 1999 y 9 de mayo de 2001, según las cuales, "es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando la conducta del propio perjudicado o la de un tercero es la única determinante del daño producido*

*aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo 1995, 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)".*

Así pues, ante la concurrencia causal expresada, procede aislar la causa determinante del daño y, en este sentido, lo cierto es que no puede pasarse por alto que la bodega en cuestión ha venido manteniéndose en pie desde la fecha de su construcción, sin que el transcurso del tiempo ni las diferentes actuaciones que se hubieren realizado sobre la vía pública hayan afectado a dicha bodega hasta el momento de la producción de la rotura de la red de abastecimiento municipal que, de esta forma, se convierte en la causa eficiente que produce el desgraciado derrumbamiento. Es decir, la rotura de la red municipal de abastecimiento de agua potable, constituye lo que en nuestros dictámenes hemos denominado una *condicio sine qua non*.

En definitiva, de no haberse producido esa rotura, la bodega hubiese seguido manteniéndose en pie, como lo había hecho hasta el momento. Ha de señalarse que, por parte del Ayuntamiento, ninguna prueba se ha intentado para acreditar que el propietario de la bodega conocía que la misma se encontraba en un deteriorado estado de conservación y que no hubiese adoptado precaución alguna al respecto, lo que hubiera permitido imputar al propietario la responsabilidad correspondiente a tenor del artículo 1907 del Código Civil.

Tampoco consta que, por parte del Ayuntamiento de Cenicero, se hubiese adoptado medida alguna para poner fin a esos pretendidos vertidos sólidos a la red de saneamiento municipal que se atribuyen a la persona que explotaba el negocio de carnicería y de los que ninguna prueba concluyente existe en el expediente, más allá de las interesadas manifestaciones del Arquitecto municipal.

Y, finalmente, tampoco se ha acreditado si el trazado de la Calle L. V. es anterior o posterior a la construcción de la bodega.

En definitiva, por la Corporación municipal -y estaba en su mano hacerlo- nada se ha acreditado acerca de la intervención de terceras personas que pudieran haber roto la relación de causalidad entre el defectuoso funcionamiento del servicio municipal y los daños producidos; razones todas ellas que nos llevan a imputar a la mencionada Corporación la totalidad de la responsabilidad en los daños objeto del presente expediente.

### **Tercero**

#### **Sobre la cuantía de la indemnización.**

1. Con carácter previo, hemos de indicar que, por parte de la Administración actuante, no se ha realizado el mínimo intento por desvirtuar las valoraciones de los daños presentadas por los distintos particulares afectados, limitándose a criticar en la Propuesta de resolución las peticiones indemnizatorias de cada uno de ellos, pero sin que se haya

practicado prueba alguna por parte del Ayuntamiento de Cenicero encaminada a determinar el alcance exacto del daño sufrido por los afectados con el hundimiento, lo que puede indicar que, ya desde el inicio del expediente, estaba clara la decisión de desestimar las distintas peticiones formuladas.

2. Por lo que respecta a la reclamación efectuada por D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Valvanera y D. Luis A. A., los mismos reclaman en conjunto la cantidad de 572.986,62 €; de los cuales, la cantidad de 500.005,62 € se corresponde con el valor que atribuyen al edificio señalado con el nº X. En su escrito de reclamación, se indica que se aportaría informe de Arquitecto comprensivo de dicha valoración, sin embargo, en el expediente que ha sido remitido a este Consejo Consultivo, dicho informe no aparece, lo que nos plantea un evidente problema a la hora de cuantificar el perjuicio sufrido por tal concepto.

Ahora bien, con independencia de cuál fuese el contenido del citado informe, y tratándose de determinar el justo valor que podría atribuirse al edificio, parecería más ajustado llevar a cabo dicha valoración aplicando las normas contenidas en la Ley de Expropiación Forzosa, que, en última instancia, van encaminadas a la determinación del justo precio de los bienes, desconociéndose si era este el criterio seguido en el informe pericial al que se alude por los reclamantes.

Por ello, entendemos que se debe devolver el expediente para que por parte de los Servicios municipales, se proceda a determinar el valor del edificio con arreglo a los mencionados parámetros.

Se solicita igualmente la cantidad de 47.500 €, por el valor de parte de los muebles existentes en el inmueble antes del hundimiento, aportando como justificación de dicha petición un escrito, firmado por D. Julián María P. P. y D. Jesús María P. U., que manifiestan que, el 2 de abril de 2004, visitaron la casa al objeto de adquirir una serie de muebles que valoraban en la citada cantidad. Sin embargo, no consta la relación de dichos muebles, ni se han ratificado los firmantes en dicho documento, razón por la cual, sin dudar de que pudieran existir muebles en el interior, desconocemos cuáles eran, su estado de conservación y cualquier otra circunstancia que permita la valoración de los mismos.

Igualmente, se reclama la cantidad de 5.481 € , importe del informe pericial adjuntado con su reclamación; A este particular, hemos de reiterar lo manifestado en otros dictámenes, en el sentido de no considerar posible la reclamación de este tipo de gastos.

También se reclaman 20.000 € en concepto de daños morales por la pérdida de un edificio del siglo XVI, incluido dentro del catálogo de edificios protegidos de la localidad. A este respecto, ninguna prueba existe acerca de los mismos, desconociendo si los propietarios cuidaban el edificio con una normal diligencia o si, por el contrario, estaba abandonado, por lo que, en todo caso, los citados daños morales deberían entenderse incluidos dentro del valor que se le conceda a dicho edificio.

**3.** Por lo que se refiere a la reclamación presentada por D. Emilio Alberto O. P., D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa de T. A. y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Mar A. H., por éstos se reclama en conjunto la cantidad de 381.962,11 € por el importe del edificio señalado como n<sup>o</sup> Z de la calle L. V., aportando al efecto valoración emitida por el Arquitecto Técnico, D. Jesús Aurelio R. S. Se indica que el edificio tiene más de 100 años, estando habitado, y se valora en base a su valor de reemplazamiento-reposición homogeneizado, adoptándose un coeficiente de depreciación por antigüedad del 20%. Sin embargo, debemos de indicar al respecto, lo mismo que en el caso del edificio señalado con el n<sup>o</sup>X, pues ya el propio informe indica que se tiene escasa información de mercado en la población, que se han adoptado esos parámetros como podían haberse adoptado otros. Por ello, deberá procederse a la valoración del edificio aplicando los criterios contenidos en la Ley de Expropiación Forzosa.

**4.** Además, se reclama por el Sr. O. P., la cantidad de 37.382,47 € , como consecuencia de obras de rehabilitación de su vivienda y adquisición de mobiliario, para lo que adjunta una serie de facturas, que, sin embargo, no han sido adveradas, ni se ha acreditado su pago efectivo, y que dichos muebles y obras fuesen ejecutados en la citada vivienda y no en otra. Por ello, deberá acreditarse igualmente la realidad de dichos gastos, además de la discordancia existente entre la licencia de obras solicitada y los gastos que ahora son objeto de reclamación.

**5.** La Sra. de T. A. reclama 37.462,11€, en los que valora los muebles existentes en su vivienda, para lo que aporta una relación por ella realizada, sin que conste la preexistencia de dichos muebles en la vivienda afectada, ni consta su estado de conservación, etc., por lo que no puede estimarse acreditado dicho concepto indemnizatorio. También reclama la cantidad de 2.380,68 € en concepto de rentas derivadas del alquiler de la Panadería instalada en la planta baja del inmueble. Sin embargo, no consta en el expediente documento alguno relativo a dicho concepto, por lo que no podemos pronunciarnos al respecto.

**6.** La Sra. A. H., era titular de una expendeduría de tabaco y timbres en la planta baja del inmueble, reclamando los siguientes conceptos:

- 4.006,32 € correspondientes al alquiler de una nueva lonja en la C/ L. V. n<sup>o</sup> K, en

la que continuar con su negocio. Sin embargo, no consta si en el local afectado se encontraba igualmente en régimen de alquiler, al no resultar propietaria del edificio que es propiedad de la familia A. A., por lo que no podemos pronunciarnos al respecto.

- Igualmente reclama 1000 € como cantidad de productos almacenados en el estanco, sin que se aporte relación alguna de productos que existían en dicho estanco.

- Se reclaman 150,25 € del importe de la Tasa por prestación de servicio de reconocimiento de locales por cambio de emplazamiento del Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Tabaco, cuyo pago sí que consta acreditado, siendo por lo tanto procedente dicho concepto.

- D<sup>a</sup> Gloria F. Á., reclama 60.006 €, en concepto de daños indirectos producidos por el derrumbe consistente en el beneficio dejado de percibir, por el cese obligado de la actividad ejercida en el local por ella ocupado. Se aporta informe pericial del Economista, D. Jesús B. Sin embargo, no podemos admitir la totalidad de las cantidades reclamadas, por cuanto, la decisión de no continuar explotando el negocio en otra ubicación es decisión de la reclamante, que pretende ahora percibir los beneficios que hubiese obtenido hasta alcanzar su edad de jubilación. Es por ello que entendemos ajustado a Derecho fijar el importe de la indemnización por tal concepto, en la cantidad de 20.000 €, respondiendo la Corporación del 50% de dicha cantidad.

- Además, reclama 30.235 € por existencias en el negocio y 42.000 € por el mobiliario destruido con el hundimiento.

Nuevamente nos encontramos con una total falta de actividad probatoria, pues la reclamante aporta un inventario de existencias unilateralmente realizado a fecha 23 de

agosto de 2004, adjuntando facturas de adquisición de parte de las mismas. Sin embargo dichas facturas abarcan un período desde enero de 2004, hasta prácticamente la fecha del siniestro, existiendo dificultad para acreditar la existencia en el local de toda esa mercancía el día del hundimiento. En cuanto a la maquinaria, aparece una factura del año 1995, por lo que tampoco podemos pronunciarnos sobre este concepto.

7. Por último las reclamaciones realizadas por Panadería y Repostería L.C. S.L. y las Sras. V. O. y S. V., únicamente adjuntan para acreditar la cuantía de los daños reclamados, el informe de valoración de los daños elaborado por el perito de su Compañía de seguros, que, además, no admitió los siniestros, sin haberse practicado ninguna otra prueba.

8. En suma, dada la importancia de las reclamaciones efectuadas a la Corporación Local, entiende este Consejo Consultivo que resulta absolutamente imposible pronunciarse sobre la mayoría de las partidas reclamadas, al no haberse practicado prueba alguna tendente a determinar la preexistencia de los bienes materiales afectados, su real valoración a la fecha del siniestro, incorporando la depreciación de los mismos por el transcurso del tiempo y su normal utilización, etc.

9. Igualmente, respecto de los edificios, tampoco existe prueba con las suficientes garantías que determine la realidad del valor de los mismos, lógicamente excluyendo el valor de los solares que han resultado como consecuencia de la demolición y que indudablemente puede suponer un mayor valor que el que podrían tener los edificios antes del hundimiento, por lo que parece necesario devolver el presente expediente al Ayuntamiento de Cenicero, para que, al menos, determinada ya su responsabilidad en el porcentaje del 50% al que nos hemos referido en el anterior Fundamento de Derecho, proceda a llevar a cabo la prueba necesaria para acreditar la verdadera cuantía de su responsabilidad.

## CONCLUSIONES

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre los daños ocasionados con motivo del derrumbamiento de los edificios señalados como números X y Z de la calle *L. V.* de la localidad de Cenicero, y el deficiente funcionamiento del servicio municipal de abastecimiento de agua potable.

### **Segunda**

Para la determinación de los daños concretos sufridos por los particulares, es necesario devolver el expediente al Ayuntamiento de Cenicero y que por este se proceda a la práctica de la actividad probatoria precisa para determinar tales daños efectivos, de conformidad con lo manifestado en el cuerpo del presente dictamen.

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