

En Logroño, a 25 de enero de 2019, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

4/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Pradejón (La Rioja), en relación con el *Procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. J.R.R.C, por los daños y perjuicios que entiende causados por el hundimiento de una bodega de su propiedad, tras unas obras de saneamiento efectuadas por el referido Ayuntamiento; y que valora en 53.346,65 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. La citada reclamación tuvo entrada en el precitado Ayuntamiento el 28 de marzo de 2018, con base en los siguientes hechos:

-Primero.- El reclamante ostenta, en virtud de título de herencia, la propiedad de una bodega de vino ubicada en el municipio de Pradejón, y localizada en la calle R, A.

-Segundo.- La indicada bodega contaba, ente otras estancias, con unos caños -de aproximadamente 9 metros de largo y 8 metros de ancho- que discurrían bajo terrenos de titularidad municipal, siendo la existencia de las cavidades subterráneas por todos conocido.

-Tercero.- Que, en cuanto propietario de la bodega, el reclamante ha venido cumpliendo con su obligación de conservar el inmueble en buen estado, no habiendo tenido que ser requerido, en ninguna ocasión, por la Administración municipal para garantizar la estabilidad del terreno que la recubre.

-Cuarto.- En el mes de junio del año 2017, no constándole (al reclamante) la fecha concreta, *“sin previa notificación, información u orden de ejecución a esta parte, la Administración municipal procedió a realizar unos trabajos -cuyo alcance y objeto desconocía- que supusieron, entre otros (efectos), el derrumbamiento parcial de la bodega de mi propiedad, más concretamente, de la superficie destinada a caños”*.

-Quinto.- Posteriormente, y “con motivo de alguna reunión mantenida con representantes de la Administración municipal, personal de las brigadas municipales ejecutoras de los trabajos e incluso con vecinos de la zona”, el reclamante, según afirma, “logró conocer lo ocurrido y el presunto objeto y/o alcance de los trabajos municipales. Presuntamente, lo que sucedió fue que los terrenos objeto de intervención, terrenos de titularidad municipal que recubrían mi bodega y otras contiguas, resultaron afectados por una fuga de la red de abastecimiento de agua, resultando, supuestamente, su estabilidad comprometida”. En base a tal circunstancia, “el Ayuntamiento consideró necesario intervenir sobre ellos, provocando el hundimiento de varias bodegas”: las localizadas en la calle R, A, B y C, manteniéndose solo en pie una de las dos bodegas contiguas a la del solicitante (la de la calle R, D). Afirma el reclamante que no fue consciente de lo ocurrido hasta finales de julio de 2017, cuando se personó en el municipio para disfrutar de sus vacaciones.

-Sexto.- En cuanto a la relación de causalidad, entiende el solicitante que nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en este caso municipal, teniendo en cuenta, sobre todo, que el derrumbamiento de la bodega se debió a un acto material expreso, consistente en la ejecución de unos trabajos municipales en los terrenos que recubrían su bodega y adyacentes.

-Séptimo.- Advierte, asimismo, que, con antelación a los trabajos ejecutados por la Administración que ocasionan el hundimiento, no fue requerido por ningún técnico, ni para evaluar, desde el interior de la bodega, el estado de su recubrimiento, ni para evaluar las eventuales consecuencias que, sobre ella, pudiera tener la ejecución de los trabajos realizados o, en su caso, las medidas preventivas que hubiera correspondido adoptar para evitar el desenlace que motiva la reclamación. Asimismo, mantiene que tampoco fueron requeridos, para este extremo, los propietarios de bodegas colindantes.

2. Por lo que respecta a la determinación del *alcance de la obligación indemnizatoria que correspondería al Ayuntamiento de Pradejón, y que debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos*, considera que se corresponde con la cantidad equivalente a la reposición de la bodega a su estado original, ascendiendo el coste de la extracción de tierra arrojada y material derruido, y posterior reconstrucción del caño de la antigua bodega de vino, a 42.847,92 euros, conforme a partidas detalladas en presupuesto que acompaña a la reclamación, más el IVA aplicable a dicha cantidad, que asciende a de 8.998,06 euros, y el importe de 1.499,67 euros, correspondiente a las licencias y tasas municipales, lo que arroja, en definitiva, una cuantía indemnizable total de 53.345,65 euros, que es la reclamada.

Segundo

El 2 de abril de 2018, el Sr. Alcalde dicta Providencia ordenando a la Secretaría del Ayuntamiento emitir informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, en relación con la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial. Dicho informe es emitido el 9 de abril de 2018.

Tercero

Por Resolución de 11 de abril de 2018, el Sr. Alcalde de Pradejón acuerda admitir a trámite la solicitud presentada, e iniciar expediente para determinar la responsabilidad o no del Ayuntamiento, y si éste tiene la obligación de indemnizar al solicitante; nombrar Instructor y Secretario del expediente; comunicar tales nombramientos al interesado, dándole traslado de las actuaciones; y, por último, demorar la realización de la prueba propuesta por el solicitante al momento de la instrucción del expediente, al objeto de que el órgano instructor resuelva sobre la misma.

Cuarto

1. En fecha 28 de mayo de 2018, el Instructor del expediente dicta un “escrito de emplazamiento para dar audiencia al interesado”, por el que (“visto el Acuerdo de fecha 24 de abril, por el que se solicitaba a los Servicios Técnicos Municipales y a la empresa concesionaria del Servicio de abastecimiento de agua y saneamiento, FCCA.S.A., para que se emita informe sobre los hechos acaecidos, en relación con un hundimiento de bodega en c/ R, A, y, en su caso, la valoración de los mismos, así como de los datos e informaciones que se me han facilitado por el Ayuntamiento”), resuelve:

-Primero: *Que se adjunte escrito al expediente de la concesionaria A. donde se informa que en el año 2017, y años anteriores no se ha producido fuga en el abastecimiento de agua en dicha zona, ni incidencias.*

-Segundo: *Que se tome declaración a la empresa E.P.S.L., para unir al expediente, de las fechas y trabajos, realizados en el año 2017, de allanamiento y relleno de socavones en la parte denominada de Las Bodegas, al parecer, con varias hundidas, y, en Parcela de propiedad municipal y que se unirá al expediente.*

-Tercero: *Que se unan al expediente certificados de las Parcelas catastrales correspondientes a la bodega (del reclamante), y la de este Ayuntamiento, que se localiza y configura como Parcela independiente.*

-Cuarto: *Que se tome declaración y se cite a los propietarios sobre las bodegas que lindan a la del interesado (debidamente identificados en el expediente), a fin de que declaren sobre los siguientes extremos: i) el estado de sus bodegas y la situación en que se encuentran; ii) localización en el tiempo de su estado de derrumbe y/o abandono; iii) sus posibles causas y si son hechos generalizados al resto de las bodegas.*

-Quinto: *Que se dé traslado (al reclamante), de las citadas declaraciones que se efectúen ante el Secretario municipal y el resto de dicha documentación.*

-Sexto: *Otorgar un plazo de diez días, a partir de la notificación del presente Acuerdo, para que los interesados aleguen, presenten los documentos y justificaciones que estimen necesarios, pertinentes, o incluyan otras pruebas, antes de redactar Propuesta de resolución.*

2. La empresa concesionaria del Servicio de agua y saneamiento de Pradejón, mediante escrito registrado el 30 de abril de 2018, informa:

-Entre otras cosas, que: "... ni en la c/ R. A, ni en su zona de influencia, se ha producido fuga alguna en el año 2017, y hay que remontarse al año 2014, en el cual se realizaron las últimas actuaciones en esa red rural y sin que nos conste que existiera ningún tipo de incidencia".

3. El propietario (debidamente identificado en el expediente) de una de las bodegas que linda con la del reclamante, expone, en declaración tomada el 21 de junio de 2018:

-Entre otras cosas: i) que "(su bodega) se encuentra hundida y abandonada hace tiempo, teniendo conocimiento que el reclamante si la tenía arreglada, por lo menos el exterior, y que, en el verano, hace un año, se hicieron labores de tapado de una primera bodega hundida, que pega al camino, y que desconoce la situación de la bodega del reclamante y las causas de su mal estado; y ii) que, en general, hay muchas bodegas hundidas y abandonadas".

4. El representante de la empresa ejecutora de los trabajos de allanamiento y relleno de socavones en la zona denominada *Las Bodegas* de Pradejón, en comparecencia realizada en las instalaciones del Ayuntamiento el 21 de junio de 2018:

-Por un lado, manifiesta, entre otras cosas: i) que "... el verano pasado, por encargo del Ayuntamiento, fue requerido para allanar la zona de las bodegas y otros hundimientos, lo cual repercute sobre la Parcela municipal, por luceras de las bodegas existentes y sobre caños que no se utilizan o que están hundidos bajo la superficie"; y ii) "que, asimismo, allanó la primera bodega del camino, que sí que estaba hundida, desconociéndose cómo se encontraba la bodega (del reclamante)".

-Por otro lado, "preguntado si pudo percibirse de que hubiera arena húmeda o concurriera alguna circunstancia que denotara fugas de agua u otras causas en el estado de las bodegas que provocara algún hundimiento, contesta: i) que no vio nada anormal; ii) que la mayoría de las bodegas se hunden por el estado de abandono; y iii) que no ha actuado sobre ninguna bodega que no estuviera hundida, o que no conste permiso de los propietarios para su allanado o cierre de luceras".

Quinto

1. Mediante Propuesta de resolución, de 3 de julio de 2018, el Instructor del expediente planteó:

-Primero. *No reconocer (al reclamante) el derecho a recibir una indemnización como consecuencia de los daños sufridos en sus bienes o derechos por el funcionamiento del servicio de abastecimiento de agua... no habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.*

-Segundo. *Elevar esta Propuesta a la Alcaldía a los efectos de que dicte Resolución junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el mismo.*

2. Dicha Propuesta fue plenamente aceptada por la Alcaldía del Ayuntamiento, la cual, el mismo día 3 de julio de 2018, dictó Resolución desestimatoria de la reclamación formulada, haciendo constar que, contra dicha Resolución:

-(El interesado) "... podrá interponer, en el plazo de dos meses desde la notificación de la presente, recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma competente por razón de territorio, de conformidad con el art. 46.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa de 13 de julio de 1.998.

-Potestativamente y con carácter previo al recurso contencioso-administrativo, podrá interponerse recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución en el plazo de un mes, contado desde la fecha de esta notificación.

-Si transcurriera un mes desde la interposición del recurso de reposición sin que se notificara, se entenderá desestimado y podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en un plazo de seis meses contados desde el día siguiente a aquel en que se produzca el acto presunto".

Sexto

1. Así las cosas, mediante escrito fechado el 7 de agosto de 2017, el reclamante presentó recurso potestativo de reposición, en el que, como primer motivo de sus fundamentos, alegó la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Alcaldía, de 3 de julio de 2018, *por no haber recabado el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.*

2. Por Resolución, de 18 de septiembre de 2018, el Sr. Alcalde de Pradejón acordó

-Primero: *Se remita el expediente, para dictamen, del Consejo Consultivo de La Rioja, a tenor de lo previsto en el art. 11 del a Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja, en relación con el art. 81 de la Ley 39/2015, para constancia en el expediente y la resolución que proceda.*

-Segundo: *Conservar todos los actos del expediente en cuanto a las pruebas realizadas y documentos que constan en el expediente.*

-Tercero: *Suspender el plazo para resolver el expediente hasta que por dicho Consejo Consultivo emita informe al respecto.*

-Cuarto: *Remitir el presente acuerdo a los interesados ofreciéndoles la interposición de los recursos pertinentes.*

Séptimo

Consta en el expediente un informe, emitido por el Arquitecto y técnico asesor del Ayuntamiento de Pradejón, D. P.M.R, el 14 de noviembre de 2018, en el que se hace constar lo siguiente:

-En relación con este edificio (el que es objeto de la reclamación), según el Catastro, es un almacén agrario construido el año 1982, aunque, de las fotografías, se observa que fue reformado, al menos en la cubierta, hace pocos años. Según parece, disponía de unos calados en terreno posterior, por lo que entiendo que los terrenos afectados son municipales.

*-El Plan General vigente, establece las siguientes disposiciones para esta zona: i) **Descripción:** zona ocupando los taludes del Barranco del Regadío, lindante al nordeste del suelo urbano, ocupada en una gran medida por bodegas semi-abandonadas; ii) **Observaciones:** deberá cumplirse el artículo 5.5, relativo a la Declaración como bien de interés cultural del paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja. La ordenación de la zona mantendrá diáfano el fondo del barranco. Se analizarán los edificios para su posible declaración de ruina.*

-Por último, conforme al artículo 46 b) de la Ley 5/2006, deben considerarse como suelo no urbanizable genérico aquellos terrenos que, por su ubicación y características o por los costes desproporcionados que exigiría su aprovechamiento urbanístico, resulten inadecuados para el desarrollo urbano. En estas circunstancias se encuentran los terrenos clasificados por el planeamiento vigente como suelo no urbanizable genérico: zona agropecuaria y de bodegas: i) en el primer caso se trata de una concentración considerable de edificios de uso agrícola (principalmente champiñoneras), cuya conversión en suelo urbano resultaría enormemente costosa y en cualquier caso desproporcionada con relación a sus beneficios; ii) los terrenos de la segunda categoría se corresponden con un barrio de bodegas tradicionales muy degradado, en el que la implantación de servicios urbanos resultaría inviable por la complicada topografía y el gran número de edificaciones bajo rasante y su coste sería, al igual que en el caso anterior, completamente desproporcionado en relación al beneficio posible. Se propone, por lo tanto, mantener la clasificación y la delimitación de estos dos suelos. A estas zonas, deberían añadirse los terrenos ocupados actualmente por las plantas de tratamiento del sustrato de champiñón, dado que su distancia al núcleo urbano y la existencia de estas actividades de gestión de residuos hacen inviable el desarrollo urbano de los mismos.

-De Google, adjunto unas fotografías del estado de deterioro existente en esta zona, las dos primeras son de 2.014.

-Según me cuentan, el socavón en el momento de la intervención tenía un hueco afectado de más de 100 m², con riesgo grave de accidente para las personas.

-El Ayuntamiento tomó la decisión urgente de intervenir y eliminar el riesgo, para lo que contrató a un palista que realizó las obras, derribando el pequeño pajar que se observa en las fotografías y rellenando el socavón.

-En la actualidad, se observa que el relleno ha cedido en la zona donde había socavón, que es un muy importante.

-Unos años antes, (un propietario debidamente identificado en el expediente) me pidió que viera la bodega anexa, porque tenía problemas de estabilidad y quería consolidarla.

-El año 2.011, se concedió una licencia de obras para tirar un tabique interior y pared de lago, acondicionar tejado, retejando y cambiando alguna madera, se le solicitó que antes del inicio de las obras se nombrara Director de obra y Coordinador de seguridad, se observa que se han realizado obras, en concreto se observa que la cubierta se ha sustituido por chapa Sandwich, es necesario que se nos presente el (certificado de) final de obra y los nombramientos de Director de obra y Coordinador de seguridad, que se exigían en la concesión de la licencia de obras y se nos justifique la adecuación de la licencia a las obras realizadas.

-Es cuanto puedo informar en este momento de la citada intervención.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente en fecha 28 de noviembre de 2018, que ha tenido entrada en este Consejo el día 30 de noviembre de 2018, el Sr. Alcalde de Pradejón (La Rioja) remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 3 de diciembre de 2018, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 4 de diciembre de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de las sesiones de 17 y 21 de diciembre de 2018, del Consejo Consultivo, en las que fue debatida y quedó sobre la mesa, siendo posteriormente incluida en la convocatoria señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1. En el presente caso, se reclama una indemnización superior a 50.000 euros (en concreto, de 53.346,65 euros), por lo que nuestro dictamen es preceptivo, a tenor de lo

establecido en el art. 11, g), de la Ley riojana 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada al mismo por la Ley riojana 7/2011, de 22 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2012, en relación con: i) el art. 65.4, de la Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, redactado por la precitada Ley riojana 7/2011; y ii) el art. 81.2, de la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15); preceptos de los que resulta que procede recabar el dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva, en este caso, del Consejo Consultivo de La Rioja, cuando el importe de la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

2. En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 81.2, párrafo 3, de la LPAC'15, el mismo ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, de acuerdo con los criterios establecidos en la propia LPAC'15, así como en el art. 34.2, de la Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP'15), que se remite a los criterios de la legislación en materia fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado; y pudiendo, en los supuestos de muerte o lesiones corporales, tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad social.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas

1. Aunque los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados antes de 2 de octubre de 2016 (fecha de entrada en vigor de la LPAC'15, según su DF 7ª, y LSP'15, según su DF 18ª.1) continúan rigiéndose [según establece la DT 3ª, a) LPAC'15], por la normativa anterior [es decir, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC'92); y por el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo]; sin embargo, tanto la LPAC'92 como el precitado RD 429/1993 han sido derogados expresamente por la Disposición Derogatoria 2, párrafos a) y d), respectivamente, de la LPAC'15; por lo que los procedimientos de responsabilidad patrimonial que, como el que ahora nos ocupa, han sido iniciados después de la expresada fecha de 2 de octubre de 2016, se rigen por la normativa contenida: i) en los arts. 32 a 36 LSP'15 (que, respectivamente, regulan los principios de la responsabilidad patrimonial, la responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas, la responsabilidad de Derecho privado y la de autoridades y

personal al servicio de las Administraciones públicas); y ii) en los arts. 65, 67, 81, 91, 92, 96.4 y 96.6, g), así como en la DT 5ª de la LPAC'15 (que, respectivamente, regulan las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los trámites de inicio, informes y dictámenes, resolución, competencia, tramitación simplificada y responsabilidad derivada de declaraciones de inconstitucionalidad u oposición al Derecho de la UE).

2. Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico (en concreto, los arts. 106.2, de la Constitución, 32.1 LSP'15 y 65, 67, 81, 91.2 LPAC'15) reconoce, a los particulares, el derecho a ser indemnizados, por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, 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), salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley; siendo necesario, para declarar tal responsabilidad, que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, con relación a una persona o grupos de personas; 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 (plazo que, en el caso de daños personales de carácter físico o psíquico, empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas).

3. 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.

Quinto

La responsabilidad de la Administración municipal en el presente caso

1. En cuanto se refiere a la cuestión de fondo, esto es, si existe relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público contratado por el Ayuntamiento de Pradejón para allanar y rellenar los socavones existentes en el paraje denominado de *Las Bodegas* de dicho municipio y los daños ocasionados en el inmueble

del reclamante, se han manifestado posiciones contrapuestas en el procedimiento:

-Para el reclamante, el derrumbamiento de su bodega se debió a un acto material expreso, consistente en la ejecución de unos trabajos municipales en los terrenos que recubrían dicha bodega y las adyacentes.

-La Propuesta de resolución (posteriormente asumida por la Alcaldía), sin efectuar ningún razonamiento o valoración sobre la prueba practicada, y sin fundamentar mínimamente el sentido de la misma, se limita a afirmar que *“no ha sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida”*.

Esta ausencia argumental provoca un innegable desconcierto a la hora de valorar la existencia o no de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, desde el preciso momento en que se desconocen los motivos por los cuales la Propuesta de resolución municipal llega a tal conclusión.

2. Procede, en consecuencia, que analicemos correctamente cuál ha sido la causa o causas de la producción del daño en el presente caso. Conviene recordar, como es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo, que el análisis de la *relación de causalidad* engloba dos cuestiones distintas que no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva.

Como ya recordara nuestro D.119/05, el concepto de “causa”, en sentido estricto, no es un concepto jurídico, ni en su apreciación deben interferir valoraciones jurídicas, sino que es una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza, que explican los acontecimientos y sucesos reales de acuerdo con las leyes físicas que la gobiernan. Causa de un suceso o hecho es el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme a las leyes de la experiencia científica, de su producción.

Identificadas las concretas condiciones empíricas antecedentes o “causas” que explican la producción de un daño, los criterios de imputación objetiva permiten determinar cuáles de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo y cuáles no. Este es el mecanismo técnico -y no la negación de la relación de causalidad- que ha de utilizar el jurista para impedir que el dañante haya de responder de todas y cada una de las consecuencias dañosas derivadas de su actuación, por más alejadas que estén de ésta y por más irrazonable que sea exigirselas.

De acuerdo con nuestro D.41/99, el uso de criterios de imputación objetiva resulta trascendental en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, que es de naturaleza -también- objetiva, desligada de toda idea de culpa o negligencia. Nuestro

ordenamiento establece un primer criterio *positivo* de imputación objetiva: el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Junto a este fundamental criterio positivo, existen criterios legales de imputación *negativos*. Unos son *expresos*, como son los casos de fuerza mayor (art. 106.2 CE y 32 LSP'15); aquellos en los que existe el deber jurídico de soportar el daño (art. 34 LSP'15) o los llamados *riesgos del desarrollo*, esto es, cuando el evento dañoso derive *de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos* (art. 34 LSP'15). Otros son *tácitos*, inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (los estándares del servicio; la distinción daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión del servicio; o el *riesgo general de la vida*).

3. Pues bien, tras este recordatorio doctrinal y a la vista de la información contenida en el expediente, podemos ya aseverar que los daños producidos tienen como causa, inmediata o primeramente visible, la ejecución material del acondicionamiento de los terrenos bajo los que se encuentra, entre otras, la bodega del reclamante, que explica, por sí sola, el perjuicio sufrido por varios inmuebles. Así se desprende de la prueba practicada en el procedimiento, destacando, en dicho sentido lo siguiente:

-Queda descartado que el hundimiento se produjera por la existencia de filtraciones o fugas en la red de abastecimiento de aguas, tal y como lo corrobora la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento (FCCA,S.A.) en su comunicación de 27 de abril de 2018, y el representante de la empresa de excavaciones que llevó a cabo las obras.

-También queda acreditado que la bodega del reclamante se encontraba en buen estado y que había sido objeto de reparación antes del derrumbe, extremo que resulta afirmado por el propietario de una de las bodegas colindantes (quien mantiene que *“el reclamante sí la tenía arreglada”*), y por el Arquitecto y técnico asesor del Ayuntamiento de Pradejón, quien informa, el 14 de noviembre de 2018, que, en *“el año 2.011, se concedió una licencia de obras para tirar un tabique interior y pared de lago, acondicionar tejado, retejando y cambiando alguna madera, y que se observa que se han realizado obras, en concreto se observa que la cubierta se ha sustituido por chapa Sandwich”*.

-Además, según la Resolución de 18 de septiembre de 2018, del Sr. Alcalde de Pradejón, *“no consta consentimiento de los propietarios, dado que la parte acondicionada sólo afecta a la superficie de caños y lucernas de propiedad municipal, los cuales van más allá de lo que propiamente es la superficie de las bodegas, propiedad de los interesados”*.

-La única prueba pericial que obra en el expediente (el indicado informe del Arquitecto y técnico asesor del Ayuntamiento, de 14 de noviembre de 2018) nada aporta para resolver sobre la responsabilidad patrimonial municipal en el presente supuesto, ya que, en el mismo, no se aborda directamente la cuestión objeto del presente dictamen.

-El hundimiento de la bodega propiedad del reclamante coincide en el tiempo con los trabajos de allanamiento efectuados, a pesar de que, a lo largo del expediente, no haya quedado determinado el momento o día exacto y concreto en que se produjo el derrumbamiento.

Tercero

Sobre la cuantía de la indemnización

1. En cuanto al montante de la indemnización de los daños, tan sólo obra en el expediente administrativo un presupuesto, aportado junto al escrito de reclamación de responsabilidad, que es el que ha servido de base al perjudicado para cuantificar el importe del resarcimiento que solicita.

2. En dicho presupuesto, realizado (según encabeza el mismo) para la *reconstrucción del caño de su antigua bodega de vino*, se incluyen las siguientes partidas:

-Extracción de toda la tierra echada, junto con el material que formaban los antiguos caños

-Una vez hecho el vaciado, apertura de cimientos y hormigonado de los mismos mediante hormigón HA-25, con su correspondiente ferralla.

-Ejecución de muros con una altura mínima de 1.80 m y 30 cm de espesor. armados con mallazo 15x15x100 y hormigón HA-25.

-Ejecución de solera formada por encachado de piedra, colocación de mallazo 15x15x60 y hormigón HA-25.

-Encofrado de la bóveda mediante cimbras y tablas de madera.

-Hormigonado de la bóveda con hormigón HA-25

-Colocación de plástico de 400 galgas cubriendo muros y bóveda

-Relleno y tapado de muros y bóveda mediante tierras procedentes del vaciado.

3. Dicho presupuesto concluye señalando que: *“esta obra, tal y como se detalla,*

tiene un presupuesto de 42.847,92 euros". A esta cantidad hay que sumarle: i) su correspondiente IVA, que asciende a de 8.998,06 euros; y ii) el importe de 1.499,67 euros, correspondiente a las licencias y tasas municipales; lo que arroja, en definitiva, la cuantía total de 53.345,65 euros, que es la reclamada.

4. Este presupuesto presentado por el reclamante no ha sido contradicho por el Ayuntamiento reclamado mediante un proyecto técnico definitivo de reparación o un presupuesto contradictorio en el que se discuta la pertinencia o valoración de las distintas partidas presupuestadas, lo cual dificulta mucho la labor de este Consejo Consultivo para valorar la preexistencia de los elementos dañados, el estado en que se encontraban en el momento de producirse el siniestro y el coste de la reposición de los mismos a dicho estado.

5. A la vista del detalle presupuestado por la parte reclamante, es obvio: i) por un lado que el reclamante ha justificado que se le ha irrogado un daño en su bodega, pero no la preexistencia de todos los elementos cuya reposición reclama, y tampoco que el coste de la misma corresponda al estado de conservación que tales elementos tuvieran al producirse el siniestro; y ii) por otro lado que el Ayuntamiento reclamado no ha probado que el daño producido haya sido ajeno al funcionamiento de los Servicios públicos municipales y tampoco ha presentado una prueba pericial que valore en distinta forma y cuantía los daños alegados por el reclamante.

6. Ante esta doble ausencia de actividad probatoria, a la que estaban obligadas las partes (es decir, el administrado reclamante y la Administración reclamada) y habida cuenta de la innegable producción del daño y de su imputación a los Servicios públicos municipales, este Consejo, para evaluar la indemnización procedente en este caso, ha de acudir, por analogía, a aplicar el criterio parciario señalado en los arts. 1.137 y 1.138 del Código civil a las obligaciones mancomunadas, que hemos aplicado en otros dictámenes (como, entre otros, los D.15/05, D.117/05, D.152/08 y D.53/13) a casos dudosos, como los de concurrencia de culpas o en los que se apreciaba falta de suficiente probanza del alcance del daño; por lo que, en suma, entendemos que, siendo el presupuesto del reclamante el único aportado al expediente; pero, siendo también evidente que dicho presupuesto no puede considerarse probatorio del coste de reposición de los elementos afectados al estado que los mismos tenían al producirse el siniestro, debe fijarse la cuantía de la reparación en su 50 %, pero añadiéndole el importe del IVA y el coste de las licencias y tasas municipales antes señalado; lo que supone 26.673,33 euros, que es el 50 % de 53.346,65 euros, que era la cantidad total reclamada.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre los daños ocasionados con motivo del derrumbamiento parcial de la bodega a que se refiere el presente procedimiento, y el deficiente funcionamiento de los servicios municipales del Ayuntamiento de Pradejón.

Segunda

El importe de la indemnización ha de fijarse en la cantidad de 26.673,33 euros, que el Ayuntamiento de Pradejón ha de satisfacer al reclamante, con cargo a la partida presupuestaria correspondiente.

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