



León, 9 de octubre de 2019

**Ayuntamiento de XXX
XXX (PALENCIA)**

Asunto: Derrumbamiento de vía pública sobre bodega. / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20186452**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituían el objeto de la queja los daños causados en la bodega de la vivienda situada en XXX, por filtraciones de agua y derrumbamientos, atribuidos al funcionamiento de la red de abastecimiento de agua y saneamiento y a las obras de pavimentación realizadas en la calle XXX.

Anteriormente, esta Procuraduría había tramitado un expediente sobre esta cuestión con la referencia 20090024, en el curso del cual dirigió una Resolución a ese Ayuntamiento con fecha 17/09/2009, instándole a tramitar el expediente de responsabilidad patrimonial incoado por la propiedad en el año 2009 y a adoptar las medidas oportunas para corregir las inundaciones de la bodega y los defectos advertidos en la vía pública.

La Resolución no fue aceptada, aunque el Ayuntamiento comunicó a esta Procuraduría el Decreto de la Alcaldía de 08/02/2010 que resolvió (apartado 2º): *“Notificar asimismo a XXX que el Ayuntamiento adoptará las medidas necesarias de reparación y mantenimiento de la vía pública”*.

La persistencia y agravamiento de los daños se expuso en una nueva reclamación que nos hizo llegar su autor a fin de poner de manifiesto el deterioro progresivo de la bodega situada bajo la vía pública, por el continuo desprendimiento de materiales por efecto de la humedad, hasta quedar finalmente inutilizada al hundirse su techo en la parte final.

Esta Procuraduría solicitó del Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

En respuesta a esta petición se remite la nueva reclamación formulada con fecha 26/02/2019 y los trámites posteriores realizados por esa Administración, una petición de subsanación de la solicitud, cursada el 27/02/2019, y el informe emitido el 28/02/2019 por el director de la obra realizada en la calle en el año 2016, incluida en el *“proyecto*



de urbanización XXX, pavimentación de XXX y renovación de sumideros en XXX”.

A la vista de dicha respuesta, se ha considerado conveniente realizar algunas consideraciones, sin que a estos efectos pueda dejarse a un lado que el asunto principal había sido objeto de análisis en aquel expediente tramitado anteriormente por esta Procuraduría, si bien la aportación de nuevos hechos determinaron que se reanudaran nuestras actuaciones.

No se tiene conocimiento de que aquel procedimiento de responsabilidad patrimonial comenzado por XXX en el año 2009 (por escrito recibido en el Ayuntamiento el 14 de enero de 2009, registro de entrada nº 29) finalizara mediante la resolución municipal correspondiente, conforme se había recomendado en el pronunciamiento emitido el 17/09/2009, en cuyo caso subsiste la obligación de resolver aquella reclamación, además de la última presentada, cuya conexión con la anterior es incuestionable.

Lo cierto es que el titular de la bodega formula esta nueva reclamación por escrito, recibido en el Registro del Ayuntamiento el día 26/02/2019 (nº 35), en el que reclama la reparación de los daños que se siguieron causando desde entonces, que culminaron con el desplome de la vía pública en el interior de la bodega.

Esta reclamación ha sido presentada bajo la vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sin embargo teniendo en cuenta que no consta la finalización del anterior procedimiento, y tratándose del mismo asunto, puede ser acumulada a aquel, en virtud de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015: *“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”.*

De acumularse al procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado en aquella fecha, habrán de aplicarse por razones temporales los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En cualquier caso, se decida acumular la reclamación a la anterior o no, lo que no se podrá hacer es dejar de resolver todos los aspectos planteados por el interesado, y cuyos antecedentes constan en aquel procedimiento. De ahí que debamos reiterar tanto los aspectos formales como sustantivos a los que se refería aquella Resolución, a los que



añadimos los datos extraídos de la última información que nos ha enviado:

a) La obligación de la Administración de tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial y resolver las solicitudes del afectado.

Es un principio esencial del procedimiento administrativo común la obligación de toda Administración pública de resolver expresamente cuantas solicitudes formulen los interesados, tal y como establece el artículo 21 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al igual que establecía el artículo 42 de la anterior Ley 30/1992. De ello deriva el derecho del ciudadano a que, ante una solicitud cursada a una Administración, se le dé puntual respuesta sobre el contenido de su solicitud.

El silencio administrativo producido no es mas que el reflejo del incumplimiento de una obligación impuesta a la Administración, que no obstante, sigue estando obligada a resolver la petición formulada por el interesado aún después de transcurrido el plazo fijado para dictar resolución expresa.

Es criterio de esta Institución, siguiendo el de los Tribunales que han examinado supuestos de responsabilidad patrimonial, que existe un derecho a la efectiva tramitación y resolución de las reclamaciones de responsabilidad.

Por otra parte, el requerimiento de subsanación en el ámbito del procedimiento de responsabilidad patrimonial ha de ceñirse a aquellos elementos esenciales que deben figurar en la solicitud y que, o bien no han sido incluidos por el interesado o bien lo han sido de un modo defectuoso o incompleto, requisitos que recogía el artículo 70 de la Ley 30/1992 y 6 RD 429/1992 y en la actualidad mencionan los artículos 66 y 67 de la Ley 39/2015.

Los restantes serán objeto de la instrucción, que es la parte del procedimiento que tiene por finalidad la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución. Es decir, los elementos de prueba que estimen conveniente aportar los interesados con su solicitud no se convierten en un elemento determinante de la admisibilidad de la solicitud, sino de la estimación o desestimación de fondo de la misma.

Por tanto no se considera correcto que se dirigiera al interesado al día siguiente de su solicitud (27/02/2019), bajo apercibimiento de desistimiento, un requerimiento de subsanación, pidiéndole que indicara un medio electrónico o un lugar físico para realizar las notificaciones, cuando este último ya constaba, pues precisamente el requerimiento se envía a su dirección postal. Carece también de sentido la inclusión en ese requerimiento de una alusión genérica a los requisitos que deben contener las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, expresados en el artículo 67.2 de la Ley



39/2015, que estaban presentes en esa solicitud y en las anteriores a las que el propio afectado se remite *“llevo desde el 2003 diciéndolo por escrito y de palabra. Lo hice en el 2003, en el 2007, en el 2009 dos veces”*.

El escrito del interesado expone los nuevos daños causados -desplome de la vía pública en el interior de la bodega-, la causa a la que se imputan -la inactividad municipal por no haber solucionado la causa de las filtraciones durante años y no haber reparado convenientemente *“un gran socavón”* en la vía pública- y la relación causal entre unos y otra, elementos indispensables para entrar a conocer la reclamación interpuesta; también formula una propuesta de acuerdo indemnizatorio valorando los daños en la cantidad de 3.000 €.

Ninguna trascendencia puede tener que el interesado contestara o no al requerimiento de subsanación, prueba de ello es que el Ayuntamiento da traslado de la solicitud al director de la obra para que emita un informe, lo cual realiza con fecha 28/02/2019.

Por tanto la solicitud reunía los requisitos formales para su admisión, sin necesidad de que el interesado efectuara subsanación alguna, pudiendo acumularse al expediente anterior dada la evidente conexión con el mismo, o bien seguir su tramitación independiente, opción elegida por el Ayuntamiento, sin perjuicio de lo cual habrá de resolverla teniendo en cuenta los antecedentes referidos.

b) Sobre los requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial de la Administración local queda configurada por la concurrencia de una serie de requisitos: la existencia de una actividad administrativa (por acción u omisión) imputable a la Administración municipal, la producción de unos daños y perjuicios a terceros y la relación de causa a efecto entre ambos. La concurrencia o no de tales requisitos solo puede determinarse mediante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente.

En el supuesto objeto de análisis ya se había indicado en la Resolución dictada en el expediente anterior que el informe pericial emitido a instancia del Ayuntamiento permitía afirmar la existencia de los daños alegados por el afectado, el desprendimiento de materiales en el interior de la bodega, la existencia de humedades y el deterioro progresivo del terreno en el que estaba excavada.

En cuanto al nexo causal entre el daño y su imputación al funcionamiento de los servicios municipales, también se deducía de la prueba practicada. A estos efectos se tomaba en consideración el informe elaborado por un técnico a instancia del Ayuntamiento en aquel momento (año 2009), tras la visita de inspección realizada. Dicho informe reflejaba lo siguiente:



“Girada vista al inmueble sito en la calle XXX en presencia de D^a (...) se comprueba que, conforme expone en su solicitud, se ha producido un desprendimiento de tierras alrededor del respiradero de la bodega perteneciente al mencionado inmueble, amontonándose en el interior de la citada bodega.

La bodega mencionada es una galería excavada directamente en el terreno y sustentada simplemente por la cohesión de éste, sin estructura portante añadida (arcos de fábrica, dinteles de madera u hormigón, etc.). Con suelo de tierra y bóveda revocada, la bodega desciende suavemente desde la entrada hasta su final en un trazado lineal sensiblemente quebrado hacia la mitad de su recorrido, donde se sitúa el respiradero. El fondo de la bodega, donde la cota es inferior está encharcado. Siendo imposible el acceso al mismo por esta causa y porque lo impide la acumulación de tierras debajo del respiradero.

Los desprendimientos de tierra descritos se han producido por la pérdida de cohesión del terreno originada a su vez por la variación en el contenido de humedad del suelo que es a la vez techo de la bodega y firme de la vía pública. Tal humedad puede deberse o proceder de una fuga en las redes municipales de abastecimiento o saneamiento, a filtraciones desde la vía pública o a un cambio generalizado en el contenido de humedad del terreno en toda la zona.

Revisada la red municipal de abastecimiento no se detecta ninguna fuga en la zona a partir de los controles de presión y caudal, no pudiéndose comprobar la red de saneamiento con los mismos criterios por su propio régimen de funcionamiento, recomendándose la realización de un análisis de una muestra de agua tomada del interior de la bodega para comprobar la presencia o ausencia de cloro, de manera que se verifique o descarte definitivamente esta opción.

Examinada la vía pública no se aprecia la existencia de vías de agua abiertas entre las juntas del pavimento ni a través del respiradero, que se halla debidamente protegido y elevado, descartando estos elementos como origen de las filtraciones y los daños por desproporción entre el volumen de unos y de otros. No obstante se deberá proceder al sellado de las juntas entre losas de hormigón con mezcla bituminosa y al refuerzo de la protección del respiradero a fin de evitar la penetración de agua cualquiera que sea su entidad o caudal.

Con las consideraciones hechas previamente, y a salvo del resultado de la analítica de la muestra, el desprendimiento del terreno alrededor del respiradero, la presencia permanente de agua en la zona baja de la bodega y las oquedades en el terreno observadas calle arriba vienen a ser patologías con un mismo origen, el cambio generalizado en las condiciones de humedad de un terreno en la ladera con la zona inferior urbanizada y el cerro libre, que por otra parte viene siendo un patrón habitual



en las zonas de bodegas o áreas urbanas situadas en pendiente donde se han pavimentado los viales. La colmatación de las áreas edificables con construcciones y la pavimentación de los viales con hormigón o aglomerado asfáltico impiden la evaporación del agua de lluvia que ha penetrado en el suelo tierras arriba y que por gravedad se desplaza hacia zonas bajas; no puede orear y secar el terreno, acumulándose la humedad debajo del pavimento y alterando su equilibrio, cohesión y propiedades mecánicas. El resultado es que el terreno cambia de volumen y se desplaza, con los consiguientes desprendimientos y oquedades. La solución a tal patología con levantado de pavimentos y viales en tierra, todo lo más piedra, no es compatible con los usos y estándares urbanos a los que la normativa urbanística actual obliga.

Finalmente, señalar que si bien en el pavimento de la vía pública al día de la fecha no se aprecian fisuras, grietas o desperfectos que hagan peligrar su estabilidad, no existe inconveniente en proceder a su reparación o sustitución, siempre que previamente se haya reforzado estructuralmente la bóveda de la bodega situada debajo, por cuanto que no puede sustentarse un pavimento en el aire ni ejecutar el municipio una consolidación estructural de un inmueble sobre el que no tiene derechos”.

Como señalamos entonces, el propio informe emitido a instancia del Ayuntamiento acreditaba que existía agua en el fondo de la bodega, “*está encharcado*”, se había producido un “*desprendimiento de tierras alrededor del respiradero de la bodega*”, la presencia de este material hacía “*imposible su acceso*” a la parte posterior “*amontonándose en el interior de la citada bodega*” y también reconocía la “*pérdida de cohesión del terreno*” que es “*a la vez techo de la bodega y firme de la vía pública*”.

El origen de las humedades podía deberse, según el mismo informe, “*a una fuga de las redes municipales de abastecimiento o saneamiento, a filtraciones desde la vía pública o a un cambio generalizado en el contenido de la humedad del terreno en toda la zona*”.

A continuación descartaba la existencia de fugas en la red de abastecimiento, lo cual coincidía con el informe elaborado por Aquagest, que también se aportaba al expediente. No se excluía sin embargo la existencia de una avería en la red de saneamiento como causa de la producción de humedades, pues para ello debería analizarse una muestra tomada del interior de la bodega, prueba que no se tiene constancia de que fuera realizada. El mismo informe aconsejaba “*proceder al sellado de las juntas entre losas de hormigón con mezcla bituminosa y al refuerzo de la protección del respiradero a fin de evitar la penetración de agua cualquiera que sea su entidad o caudal*” y el refuerzo de la bóveda de la bodega antes de realizar una obra en la vía pública.



Las obras se llevaron a cabo en el año 2016, para renovar la canalización del saneamiento y el pavimento de la calle en cuyo subsuelo se encuentra la bodega, según el informe aportado ahora por el Ayuntamiento, elaborado por el director de la obra el 28/02/2019.

Este informe señala lo siguiente:

“Que en febrero de 2015 fui requerido por la corporación municipal para la redacción del proyecto referenciado arriba que incluía, además de las calles citadas en el título, la renovación del colector de saneamiento de la C/ XXX, así como del pavimento. XXX es la calle bajo la cual está situada la bodega enterrada a la que hace referencia el escrito del Procurador del Común con número de referencia 20186452 y el escrito de XXX. El fin de la obra se certificó en día 13 de abril de 2016. El objeto de la obra siempre fue la mejora del saneamiento y el pavimento para evitar posibles filtraciones de agua a las bodegas bajo la propia calle. Objetivo que a día de hoy parece que ha sido cumplido, dado que no han vuelto a existir quejas de los propietarios (al menos 4) por humedades en sus bodegas.

Cabe reseñar que la Dirección de Obra era perfectamente consciente de la existencia de esa y otras bodegas bajo la calle por lo que se tomaron las precauciones suficientes para que la renovación del colector y el pavimento no ocasionasen daños a las instalaciones bajo la calle. Por ello la demolición del pavimento, se ejecutó con sumo cuidado, levantando los paños de hormigón sin apenas martilleo y rematando con operarios a mano.

Cuando llegamos a la zona supuestamente afectada (intersección de la calle XXX con la calle XXX) que se indica en la carta remitida por XXX, se tomaron fotografías del estado de la calle bajo el pavimento. (Se adjuntan fotografías).

Tal y como se puede observar en las tres fotografías adjuntadas podemos comprobar:

- 1. Que el paño de hormigón sobre el que aparece el agujero de la bodega NO SE DEMOLIÓ, si no que se levantó completamente sin picado del mismo.*
- 2. Que el agujero era existente previo a la actuación y de unas dimensiones considerables.*
- 3. Que dicho agujero es coincidente con el respiradero de la bodega, por lo que se puede afirmar que el mismo ha sido provocado por una mala consolidación de las pareces (sic) del respiradero que se ha ido acrecentando a lo largo de los años y agrandándose, probablemente por falta de mantenimiento de dicho respiradero a lo largo de los años.*



Que es rotundamente falso que el agujero y el desprendimiento de los materiales pétreos y térreos sobre la bodega haya sido originado por las obras que el técnico que suscribe dirigió, como parece entenderse en el último escrito de XXX, máxime cuando ha quedado constancia escrita de XXX a lo largo de los años (2003, 2007 y dos en 2009), cuando las obras se realizaron en 2016 (finalizadas en abril de 2016). Lo cual demuestra que los problemas son PREVIOS a las obras”.

Las conclusiones del informe permiten corroborar las manifestaciones de XXX sobre la causa del desprendimiento, las filtraciones anteriores que de forma continuada se produjeron durante años y que debilitaron el terreno y la existencia de un socavón previo a la obra.

Tampoco debe dejarse a un lado que la realización de la obra sin haber procedido a reforzar la bóveda de la bodega pudo contribuir al hundimiento total de la vía pública, como ya apuntaba el primer informe, y que no consta que el Ayuntamiento resolviera las solicitudes que formuló entonces XXX para que procediera a reparar íntegramente el daño causado, ni realizó las obras de sustitución de la canalización para solucionar las filtraciones hasta el año 2016, todo lo cual habrá de tener en cuenta a la hora de adoptar la resolución correspondiente.

De las meras conclusiones de los informes técnicos emitidos a instancia del Ayuntamiento ha de considerarse que existe una relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, por lo que la reclamación debería estimarse.

Es mas, nada impide que pueda llegar a un acuerdo sobre la cuantía de la indemnización con la parte afectada que precisamente formula la petición siguiente: *“Amistosamente pido una indemnización de 3.000 euros y no es mucho para haberme quedado sin bodega”.*

Por tanto, habrá de considerar la posible terminación convencional del procedimiento, con arreglo a lo previsto en el artículo 86.5 de la Ley 39/2015: *“en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”.*

El artículo 91 de dicha Ley 39/2015 establece el momento en que ha de considerar esa propuesta, una vez recibido el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, al que deberá remitir el expediente, pues la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, tras la reforma realizada por la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las Instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León, establece que el



dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por las Administraciones Locales cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 3.000 euros (artículo 4.1.i).

De no alcanzarse acuerdo indemnizatorio, deberá dictar resolución que se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Debe ese Ayuntamiento continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la solicitud presentada por XXX con fecha 26/02/2019 (registro de entrada nº 35), debiendo considerar la propuesta de terminación convencional del mismo mediante acuerdo indemnizatorio, de acuerdo con los artículos 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En caso de que no se formalice dicho acuerdo, deberá dictar resolución en los términos exigidos por el artículo 91 de la Ley 39/2015.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López