



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

CONSEJO CONSULTIVO

DE

LA RIOJA



DICTAMEN

63/24

***RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA,
POR DAÑOS CAUSADOS EN UNA VIVIENDA DE LA CALLE ARRABAL DE
DICHA LOCALIDAD (64.997,04 EUROS).***

En Logroño, el 26 de noviembre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejera D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, habiéndose ausentado la Consejera D.^a M.^a Belén Revilla Grande que se abstiene en este asunto, y siendo ponente D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

63/24

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Alcaldesa de Calahorra, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento administrativo de *Responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Calahorra, por daños causados en una vivienda de la calle Arrabal de dicha localidad (64.997,04 euros)*.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Mediante escrito de fecha 9 de julio de 2023, dirigido al Ayuntamiento de Calahorra, con entrada en el Registro electrónico de tal Corporación el día 10 de igual mes, el Letrado que actúa en nombre y representación de *Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.* (en adelante, *MAPFRE*), formuló reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

En dicho escrito, la reclamante relata, en síntesis, lo siguiente:

1. *MAPFRE* y Don X concertaron, el día 24 de enero de 2022, un seguro modalidad “*Combinado del Hogar*”, de duración anual, prorrogable, que quedó formalizado en la oportuna Póliza, con igual fecha.

El objeto de tal seguro era la casa vivienda propiedad del Sr. X, situada en la calle Arrabal, núm. X de la localidad de Calahorra y cubría, entre otras contingencias, los daños que se registraran en ésta.

2. Con fecha 16/02/2021, el Ayuntamiento de Calahorra adjudicó a la empresa *PAVIMENTACIONES MORALES, S.L.* el contrato de obras de “*Urbanización y Reposición de Servicios de la calle Arrabal*”, con sujeción al Proyecto previamente aprobado por igual Corporación.

Tales obras tenían por objeto la ampliación del colector que discurre por la citada vía pública; la renovación de las redes de saneamiento y abastecimiento de agua; el soterramiento de las instalaciones eléctricas y telecomunicaciones, así como la instalación de red de distribución de gas, todo lo cual conllevaba necesariamente la intervención directa en el subsuelo de la reseñada calle.

3. Desde el inicio de las obras, D. X, comenzó a detectar la aparición de grietas en la vivienda de su propiedad (núm. X de la calle Arrabal), por lo que dio parte a su compañía aseguradora -esto es, *MAPFRE*-, la que contrató los servicios técnicos del Arquitecto D. Y, al objeto de que éste adverara la realidad de tales daños.

El citado técnico visitó la vivienda propiedad del Sr. X el día 6 de julio de 2022

4. El día 10 de julio de 2022 se produjo el derrumbe de la casa propiedad del Sr. X.

5. El Arquitecto Don Y visitó nuevamente el lugar, por encargo de *MAPFRE*, el día 12 de julio de 2022.

Y, con fecha 8 de septiembre de 2022, emitió informe, haciendo constar:

i) Que, en la visita realizada al inmueble el día 6 de julio de 2022, confirmó la existencia de grietas visibles en las tres plantas de la casa, en el ámbito de la esquina entre la fachada delantera a la calle Arrabal y la medianera con la finca colindante por su viento Este (núm. Y de igual calle), así como el desprendimiento del revestimiento exterior de mortero de tal medianera, a nivel planta primera, visible desde la calle al no existir edificación en la finca núm. Y.

Y advirtió, asimismo, que la base de la casa propiedad del Sr. X, entonces a la vista al no haberse rellenado totalmente la zanja paralela a la línea de edificación abierta durante las obras, se hallaba descalzada parcialmente, no apreciándose medidas específicas de aseguramiento/apoyo/contención del terreno.

ii) Que, en la visita realizada al lugar el día 12 de julio de 2022, además de confirmar el derrumbe de la casa vivienda y la dispersión de sus restos/escombros fuera del ámbito de su planta, llegando más allá del eje de la C/Arrabal, hasta casi las fachadas de las viviendas en frente, pudo comprobar que, de la edificación, sólo se mantenía en pie, precariamente, su parte del fondo y, en la parte delantera, la zona derecha de planta baja.

iii) Que, a su juicio, las grietas que aparecieron en el inmueble durante la ejecución de las obras tenían el denominador común de producirse por las tensiones originadas entre la hoja de la fachada delantera (principal) respecto al resto de la edificación o, lo que es lo mismo, que se produjeron por el cedimiento del terreno bajo la vertical de la fachada delantera de la vivienda.

iv) Que, igualmente a su juicio, el derrumbe de la vivienda se produjo a consecuencia de las obras municipales que se estaban realizando en la C/Arrabal, constituyendo el resultado de la suma de diversos factores, ente los que destaca la propia naturaleza de las obras (vaciado del ámbito completo de la calle hasta una importante profundidad por debajo de los planos de apoyo de las viviendas, y posteriores rellenos compactaciones con medios mecánicos que provocan vibraciones y movimientos importantes, etc...) y la ausencia de medidas para preservar la estabilidad de las edificaciones (actuación por tramos alternos y de poca dimensión -bataches-, mantenimiento de un talud (de seguridad) del terreno original en los frentes de la vivienda, disposición de medios auxiliares de contención, etc...).

6. Asumiendo su responsabilidad contractual, *MAPFRE* abonó durante los meses de noviembre y diciembre de 2022 un total de 64.997,04 euros a Don X, quien suscribió finiquito final de cuentas, aceptando así la subrogación de la primera en cuantas acciones le competían por razón del derrumbe de su vivienda, en los términos previstos en el artículo 43 de la Ley 50/1980 de 8 de octubre de Contrato de Seguro.

Con sustento en tal relato fáctico y en los argumentos jurídicos expuestos en su escrito de reclamación, *MAPFRE* interesó, en definitiva, del Ayuntamiento de Calahorra, una indemnización por igual importe al satisfecho a su asegurado -D. X- por los daños y perjuicios que, para éste, se derivaron del derrumbe de la casa vivienda de su propiedad, núm. X de la calle Arrabal, esto es, 64.997,04 euros.

En igual escrito, la reclamante interesó, como prueba documental, la unión al expediente de: i) El expediente administrativo relativo a la contratación de las obras de Urbanización y reposición de servicios en calle Arrabal, en Calahorra, -02/2020 COOBR/EDUSI-, con especial incorporación del correspondiente a la adjudicación a la mercantil *PAVIMENTACIONES MORALES S.L.*; ii) Los expedientes administrativos correspondientes a la demolición de la vivienda propiedad de su asegurada en Calahorra (La Rioja) calle Arrabal número X; iii) Las comunicaciones/solicitudes/instancias correspondientes a reclamaciones efectuadas al ente local, previos al 10/07/2022.

Al escrito de reclamación se acompañó:

- i) Copia del poder conferido al Letrado que suscribió el escrito de reclamación.
- ii) Copia de la Póliza suscrita por la reclamante y su asegurada.
- iii) Informe Pericial de 8 de septiembre de 2022.
- iv) Resguardos de pagos realizados por el asegurado de la reclamante por concepto de alquiler y préstamo.
- v) Órdenes de pago realizadas por la reclamante a favor de su asegurado, en concepto de indemnización, por importe de 48.280,40 €; y orden de pago a favor de Caixabank (entidad con la que tal asegurado tenía concertado un préstamo hipotecario que gravaba la vivienda derruida) por igual importe que el del capital pendiente de pago.
- vi) Documento de finiquito firmado por el asegurado de la reclamante, por el que reconoce haber sido indemnizado por todos los conceptos cubiertos por la Póliza y en el que se hace constar la subrogación de la reclamante en cuantas acciones competieran a tal asegurado frente a terceros responsables de los daños indemnizados, hasta la concreta suma abonada a éste.

Segundo

Mediante escrito de 10 de julio de 2023, el Ayuntamiento de Calahorra requirió a *MAPFRE* a fin de que subsanara determinadas deficiencias de que adolecía el escrito de reclamación, entre otras la falta de acreditación de su legitimación.

Simultáneamente, se recabó informe de la Unidad o de Contratación en torno a las

circunstancias e identidad de los intervinientes en las obras de “*Urbanización y Reposición de Servicios en la calle Arrabal*” y del derrumbe y posterior demolición de la edificación existente en el núm. X de tal vía, el que fue emitido por tal Unidad el día 12 de julio de 2023 y obra en el expediente.

El 27 de julio de 2023, *MAPFRE* presentó escrito formulando alegaciones al respecto de los defectos cuya subsanación le fue requerida por el Ayuntamiento.

Y, no obstante considerar no acreditada la legitimación de la reclamante, al no haber aportado ésta documentación acreditativa de su subrogación en los derechos y acciones del propietario de la casa derruida, el 8 de septiembre de 2023 la Sra. Alcaldesa dictó Decreto por el que dispuso la admisión a trámite de la reclamación formulada por *MAPFRE*, con objeto de determinar, conocer y comprobar los daños alegados y la responsabilidad de la Corporación.

Mediante igual Decreto, se nombró Instructor del expediente al Servicio de Secretaría; y se dispuso conceder audiencia a la contratista *PAVIMENTACIONES MORALES, S.L.*, al arquitecto D. X y a la mercantil *ESTPROINGAR, S.L.P.*, poniéndoles de manifiesto el expediente, para que en el plazo de diez días de audiencia se personaran en el mismo, expusieran lo que a su derecho conviniera y propusieran cuantos medios de prueba estimaran necesarios.

Asimismo, se dispuso comunicar el inicio del expediente a D. X en calidad de propietario del inmueble sito en calle Arrabal núm. X en su condición de interesado en el procedimiento, al objeto de que se personara en el mismo y alegara cuanto a su derecho conviniera; y el traslado del propio Decreto al funcionario responsable de ejecución del contrato para su conocimiento y efectos.

El antedicho Decreto fue notificado al Letrado representante de *MAPFRE*, el día 11 de septiembre de 2023.

Tercero

Tras el citado Decreto de Alcaldía, constan en el expediente los siguientes documentos de interés, al objeto del presente dictamen:

1. Escrito de alegaciones presentado el 20 de septiembre de 2023, a través del registro electrónico municipal, por Don Z -Arquitecto autor del “*Proyecto de Urbanización y Reposición de Servicios en la calle Arrabal*” y director de las mismas-.

En síntesis, al evacuar el trámite de audiencia tal técnico, niega la existencia de relación de causalidad entre el derrumbe de la edificación existente en la finca núm. X de

la calle Arrabal y las obras municipales realizadas en tal vía.

De hecho, atribuye tal derrumbamiento a la escasa resistencia y durabilidad de la pared medianera que la casa derruida compartía originariamente con la edificación núm. Y de dicha vía y a la realización de modificaciones y reformas, que, insinúa, se realizaron sin previo proyecto y sin licencia, debilitando la capacidad portante de la estructura.

Y, por otra parte, destaca que el derrumbe se produjo 23 días después de alcanzar el nivel máximo de vaciado en la franja paralela a la edificación, lo que, a su juicio, refrenda la inexistencia de relación entre el desplome de la casa y la excavación.

Interesa, como prueba documental, que el Ayuntamiento verifique si consta en los archivos municipales documentación de obras de reforma en el edificio núm. X de la calle Arrabal.

Y adjunta a sus alegaciones fotografías del inmueble núm. X, tomadas durante el transcurso de las obras, antes y después de su derrumbamiento.

2. Escrito de alegaciones presentado el día 25 de septiembre de 2023, a través del registro electrónico municipal, por *ESTPROINGAR, S.L.P.*, -sociedad a la que el Ayuntamiento adjudicó la redacción del Proyecto de las obras y en el seno de la cual desarrolla su actividad profesional el Arquitecto Don Z-, por el que, igualmente, niega la existencia de relación de causalidad entre el derrumbe del edificio y las obras proyectadas y dirigidas facultativamente por dicho técnico.

Tal sociedad afirma que, durante la ejecución, se impartieron órdenes a la contratista a fin de que diera cumplimiento a las medidas previstas en el Proyecto al objeto de garantizar la estabilidad de las edificaciones con frente a la calle Arrabal.

Hace constar que el derrumbe se produjo más de tres semanas después de la conclusión de los trabajos de urbanización en el frente del edificio y relleno de la excavación, dejando el nivel de vaciado a 46 cm. del pavimento.

Señala que, estructuralmente, el edificio sito en el núm. X constaba de muros de carga y forjados de rollizos de madera; y que la pared medianera con el edificio núm. U, además de carecer de cimentación, estaba construida con tapial, que consiste en barro vertido y constituye un pésimo material, hallándose además en mal estado de conservación.

Se refiere igualmente a las obras de reforma que, realizadas en la casa núm. X en fecha inconcreta, afectaron a su estructura, debilitándola, como lo fueron la apertura en la pared de la fachada de un gran hueco para situar la puerta de entrada de vehículos y la

construcción de refuerzos de la pared medianera con el edificio núm. Y con su doblado con levante de paredes de ladrillo por el interior.

Y destaca que, entre la aprobación del Proyecto y el comienzo de la obra de urbanización se realizó el derribo del edificio sito en el núm. Y, dejando al edificio núm. X en peores condiciones de estabilidad, pues ambos edificios eran casas con estructuras isostáticas y de madera que se apoyan unas en otras y así se ayudan a mantenerse verticales. Continúa señalando que, con el derribo del edificio situado en la finca núm. Y, la pared medianera con la edificación situada en el núm. X quedó al descubierto y expuesta a las condiciones climáticas, que fueron especialmente adversas a principios del mes de julio de 2022 por las fuertes lluvias que se registraron en la localidad, lo que contribuyó a la degradación de la repetida pared medianera, que finalmente cayó y arrastró el edificio consigo, como lo evidencia el hecho de que el solar núm. Y recibiera gran parte del escombros.

Propone, como prueba documental, la incorporación al expediente de las actuaciones comunicadas, autorizaciones administrativas, o licencias de obras obrantes en el Ayuntamiento correspondientes a los edificios sitios en el núm. Y y el núm. X, así como la incorporación del expediente de contratación de las obras de derribo del edificio sito en el núm. Y.

3. Escrito de alegaciones presentado el día 25 de septiembre de 2023, a través del registro electrónico municipal, por la empresa *PAVIMENTACIONES MORALES, S.L.* – adjudicataria del contrato de las obras de “*Urbanización y Reposición de Servicios en calle Arrabal*”–.

En el mismo, la empresa contratista comienza señalando que el derrumbe de las edificaciones con frente a la calle Arrabal constituía un riesgo del que advirtió por escrito al Ayuntamiento el 14 de junio de 2021, es decir, escaso tiempo después del inicio de las obras, a la vez que solicitó la suspensión de éstas, siendo tal petición denegada mediante Resolución municipal frente a la que interpuso recurso de reposición, que fue desestimado por la Corporación.

Expone en tal sentido que las edificaciones que dan frente a la calle Arrabal, además de tener mucha antigüedad, no se encontraban en buen estado de conservación, al menos en su parte exterior, al iniciarse las obras, resultando cuestionable que dispusieran de cimentación; que tales obras exigían el uso de maquinaria pesada (retroexcavadoras, martillos neumáticos) y otro tipo de máquinas que producen vibraciones, lo que representaba un peligro para la estabilidad de tales edificaciones y entrañaba un importante riesgo de desprendimientos y derrumbes parciales de edificaciones; y que, no obstante todo ello, ni el Proyecto ni el Plan de Seguridad contemplaba medidas que evitaran tal riesgo.

Descarta, en consecuencia, toda responsabilidad en relación a tal derrumbamiento, aduciendo haber continuado las obras, pese a su criterio en torno al riesgo de colapso de edificaciones que suponía hacerlo en los términos previstos en el Proyecto por orden directa del Ayuntamiento, el que, precisamente por ello, ha de asumir la responsabilidad por el siniestro acontecido.

A su escrito de alegaciones, la contratista adjunta: Informe del estado de las edificaciones de 9 de junio de 2021; Acta Notarial de fecha 8 de abril de 2021; Solicitud de paralización de las obras de 10 de junio de 2021; Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 12 de julio de 2021, desestimando tal solicitud; Recurso de Reposición interpuesto el 20 de julio de 2021 frente a dicho Acuerdo; e Informe técnico de 11 de julio de 2022.

Cuarto

Mediante Decreto de Alcaldía de 19 de noviembre de 2023, se dispuso la apertura de un periodo de prueba por plazo de 30 días y, previa admisión de las pruebas documentales propuestas por los interesados, se requirió a los servicios municipales competentes a fin de que expidieran copia de la documentación interesada, para su unión al expediente.

Se unieron así al expediente que nos ocupa:

1. El expediente tramitado por la Unidad de Contratación municipal en relación a las obras de urbanización y reposición de servicios en la calle Arrabal (núm. 02/2020-CO-OBR/EDUSI).

2. El tramitado por la Unidad de Urbanismo en relación al derrumbe de la casa-vivienda núm. X de la calle Arrabal -núm. 3/2022/UR-EME- y a la declaración del mismo en estado de ruina -núm. 6/2022/UR-RUI-, en los que obran sendos informes, emitidos por el Arquitecto municipal, los días 10 y 12 de julio de 2022.

Igualmente quedó unido al expediente el informe emitido por el Servicio de Urbanismo el 8 de enero de 2024, por el que, entre otras cuestiones, se confirma que en los archivos municipales no constan solicitudes de licencias ni comunicación alguna relativa a obras de reforma realizadas en la casa núm. X de la calle Arrabal.

No consta unido, sin embargo, el expediente municipal correspondiente a la demolición del edificio núm. Y de igual calle, si bien la documentación obrante en el expediente permite confirmar que tal finca urbana es de titularidad municipal y que la edificación existente en el mismo fue demolida escaso tiempo antes de iniciarse las obras en la calle Arrabal, como explicaremos más adelante.

Quinto

Mediante escrito de 22 de febrero de 2024, remitido por medios telemáticos el día 28 de igual mes al Letrado de la reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento, excepto al Sr. X, a quien se le remitió por correo certificado, el Servicio Instructor del expediente dio traslado de la apertura del preceptivo trámite de audiencia, haciendo constar que la documentación obrante en el expediente se hallaba a su disposición en la Secretaría municipal.

En cualquier caso, el propio escrito de comunicación, remitido telemáticamente, contenía enlaces de acceso a tal documentación.

Tal escrito fue recibido por el Letrado de la reclamante y el resto de los interesados, en diferentes fechas a partir del 28 de febrero, según consta acreditado en el expediente.

Sexto

Durante el periodo de audiencia, quedaron registrados en el Ayuntamiento:

1. El escrito de alegaciones presentado por *MAPFRE*, de 13 de marzo de 2024, por el que ratifica en todos sus extremos su escrito de reclamación inicial; destaca que la contratista, en junio de 2021, interesó la suspensión de las obras, por considerar que su prosecución pondría en peligro la estabilidad de las edificaciones con frente a la calle Arrabal, todas ellas de gran antigüedad, en estado de conservación deficiente y, posiblemente, carentes de toda cimentación, siendo desatendida tal petición; y rechaza las tesis del Director de Obras y la empresa en que éste prestaba servicios profesionales, según las cuales el derrumbe del edificio se produjo como consecuencia de su deficiente estado de conservación, no teniendo relación alguna con las obras.

2. El escrito de alegaciones presentado por Don Z (Arquitecto responsable del proyecto y dirección de las obras), por el que se insiste en que el derrumbamiento de la vivienda núm. X de la calle Arrabal se produjo a consecuencia de su propia debilidad estructural.

Destaca las manifestaciones realizadas por el Arquitecto Municipal en el informe emitido el día 12 de julio de 2022, inmediatamente después del derrumbe, al respecto de la antigüedad y materiales constructivos de tal vivienda, así como a las reformas que se realizaron en el mismo tras su construcción originaria, y enfatiza que tales reformas no obtuvieron licencia municipal, lo que, a juicio del responsable del proyecto y dirección facultativa de las obras, evidencia que el derrumbe del edificio no tuvo relación alguna con tales obras, debiéndose a la debilidad estructural de que adolecía, de la que únicamente es

responsable su propietario.

3. El escrito de alegaciones presentado por la contratista, *Pavimentaciones Morales*, por el que reitera en que tal sociedad no era la autora del Proyecto de Urbanización y Reposición de Servicios en calle Arrabal, ni tampoco tenía atribuidas las tareas de Dirección de las obras, ni de Coordinadora de Seguridad y Salud, ya que tales funciones eran asumidas en su integridad por este Ayuntamiento, siendo, por tanto, como contratista, una mera ejecutora material de las obras que, en este caso, se vio obligada a continuar, por resolución expresa del Ayuntamiento, pese a haber solicitado en diversas ocasiones su paralización ante el riesgo de desprendimientos y derrumbes que, en opinión de sus propios técnicos, entrañaban las propias obras.

Séptimo

La Secretaria municipal, como Instructora del expediente, emitió propuesta de Resolución el día 8 de agosto de 2024, en el sentido de desestimar la reclamación formulada por *MAPFRE* al no existir relación de causalidad entre los daños cuya indemnización ésta pretende y el funcionamiento del servicio público, haciendo constar, además, que, la contratista no puede considerarse exonerada de responsabilidad, como sostiene en sus alegaciones, al amparo de lo previsto en el artículo 196. 2 de la LCSP, ya que la petición de suspensión de la ejecución de las obras y su desestimación fundada por el órgano de contratación no reúne las condiciones legales y jurisprudenciales para ser considerada como exoneradora de responsabilidad.

Octavo

El transcurso de seis meses, desde el inicio del procedimiento (10 de julio de 2023) sin que haya recaído resolución expresa puede entenderse como contraria a la indemnización solicitada (artículo 91.3º de la LPACAP [Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas]).

En el presente caso, la petición de dictamen a este Consejo se formuló tras haber expirado tal plazo.

No obstante, no hay ninguna vinculación con el sentido desestimatorio por silencio, de suerte que la resolución final del procedimiento puede ser estimatoria, total o parcial, o desestimatoria (art. 24.3 LPACAP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

En el presente caso, se reclama una indemnización superior a 50.000 euros (en concreto, 64.997,04 euros), por lo que nuestro dictamen es preceptivo, a tenor de lo establecido en el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, 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; y, ii) el art. 81.2 de la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPACAP); 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 el Consejo Consultivo de La Rioja, cuando el importe de la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 81.2, párrafo 3, de la LPACAP, el mismo ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la LPACAP, así como en el art. 34.2 de la Ley estatal 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público (LSP), 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.

Segundo

Requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 32.1 y 32.2 de la Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LRJSP), 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.

2. 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.

3. Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar.

El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente, no ya como el efecto de una sola causa sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados, sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para reducir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una "*conditio sine qua non*", esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero.

Ahora bien, esta condición no basta por sí sola, para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente

extraordinarios.

4. Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la Ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un Servicio Público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

5. Como consideración adicional, ha de recordarse que, según un principio general (consignado, por ejemplo, en el art. 217.2 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), es carga del reclamante la acreditación de la concurrencia de los presupuestos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en nuestro ordenamiento jurídico (por todas, STS (Sentencia del Tribunal Supremo), 3ª, de 2 julio de 2010, ECLI:ES:TS:2010:4119).

Tercero

La responsabilidad patrimonial de la Administración por daños ocasionados por contratistas

Como se desprende de los Antecedentes de la Consulta que hemos reseñado, la presente reclamación tiene por fin obtener del Ayuntamiento de Calahorra una indemnización por daños supuestamente derivados de la ejecución de concretas obras municipales, en concreto las de “*Urbanización y Reposición de Servicios en calle Arrabal*”, adjudicadas y realizadas por una contratista -*Pavimentaciones Morales, S.L.*-, según proyecto y bajo la Dirección Facultativa de *Estproingar, S.L.P.*, igualmente contratista, a la que el Ayuntamiento adjudicó la redacción del Proyecto y la Dirección Facultativa de las obras, de la que aparece como responsable el Arquitecto Z.

Nos hallamos, pues, ante un específico supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, como lo es la derivada de daños producidos a consecuencia de la ejecución de una obra pública, con intervención de contratistas, que en este caso son dos: De una parte, la adjudicataria del contrato de ejecución de las obras -*Pavimentaciones Morales, S.L.*-; y, de otra, la adjudicataria de la elaboración del Proyecto y la Dirección Facultativa -*Estproingar, S.L.P.*-.

Y, teniendo en cuenta que la regulación de este específico supuesto de responsabilidad patrimonial ha sido objeto de varias modificaciones en los últimos años, suscitando diferentes corrientes interpretativas en el ámbito jurisdiccional, consideramos

necesario, antes de entrar en el análisis concreto del supuesto que nos ocupa, realizar las siguientes consideraciones generales en torno a la materia:

1. Marco Normativo

Como hemos indicado en el fundamento anterior, la institución de la responsabilidad patrimonial se regula en el artículo 106.2 de la Constitución Española y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 32.9 establece:

“Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Tal remisión al Real Decreto Legislativo 3/2011 citado, ha de entenderse realizada, en la actualidad, a la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de la han de destacarse, por lo que se refiere a este análisis, tres preceptos:

i) Su art. 196, que establece:

“Artículo 196 Indemnización de daños y perjuicios causados a terceros

1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto en el contrato de obras, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el redactor del proyecto de acuerdo con lo establecido en el artículo 315, o en el contrato de suministro de fabricación.

3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, informe sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

4. La reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Al respecto de este precepto, conviene hacer constar que la atribución al contratista de la responsabilidad por los daños y perjuicios ocasionados a terceros durante la



ejecución del contrato, a excepción de los que se deriven, directa e inmediatamente, de una orden de la Administración o de vicios en el proyecto, prevista en los apartados 1 y 2 de tal precepto venía ya contemplada en la primera norma de carácter estatal sobre contratación pública, esto es, el Reglamento General de Contratación del Estado – aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre–; y se ha mantenido inalterable en los diversos cuerpos legales que se han venido sucediendo, desde entonces, hasta la entrada en vigor de la actual LCSP.

Por su parte, la facultad del damnificado para instar a la Administración a emitir informe en torno a la parte contratante a la que corresponde la responsabilidad de los daños, previa audiencia del contratista, que recoge el apartado 3 del citado art. 196 LCSP, se introdujo por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y ha permanecido en los cuerpos legales reguladores de la contratación pública que se han venido sucediendo desde entonces, si bien todos ellos imponían a la Administración, la obligación de “pronunciarse” al respecto, en lugar de la de “informar” que impone la actual LCSP.

ii) Sus arts. 190 y 191, que bajo la rúbrica “*Prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos*” de la subsección del Título I del Libro II en que se encuadran, establecen, en cuanto aquí interesa:

“Artículo 190: Enumeración

Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

Artículo 191 Procedimiento de ejercicio

1. *En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista.*

2. *En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195.*

3. *No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:*

a) *La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.*



b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

c) Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

4. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos”.

2. Evolución jurisprudencial y situación actual

La articulación procedimental de la responsabilidad patrimonial de la Administración frente al tercero damnificado por actuaciones de ejecución de contratos públicos ha suscitado tradicionalmente un intenso debate en la doctrina y ha sido tratada de formas dispares por nuestros Tribunales y, en concreto, por la Sala 3ª del TS, la que, de hecho, ha mantenido a lo largo de los últimos treinta años tres líneas interpretativas.

La primera de tales líneas jurisprudenciales, que se inició durante la vigencia y en aplicación de la normativa prevista en el Reglamento General de Contratación del Estado –aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre–, configuró su tesis interpretando que los particulares damnificados por actuaciones realizadas en el contexto de la ejecución de un contrato público venían legitimados para exigir de la Administración contratante, en régimen objetivo y directo, la indemnización por los daños derivados de la ejecución realizada por el contratista, debiendo abonar la Administración directamente la indemnización al lesionado, sin perjuicio de repetir posteriormente frente al contratista.

La segunda corriente jurisprudencial, que igualmente se inició durante la vigencia y en aplicación de aquel Reglamento y de la que son exponente las SSTs de la Sala 3ª de 30 de abril de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:3572) y 30 de octubre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:6747), fundamentaba su posición interpretando que la acción del particular damnificado tenía por fin obtener un pronunciamiento de la Administración contratante sobre responsabilidad atendiendo al reparto de la carga indemnizatoria establecida en la normativa legal sobre contratación pública, de forma que la Administración debía declarar la responsabilidad del contratista determinando su importe, salvo que existiera una orden o un vicio del proyecto que hubiera provocado los daños, en cuyo caso habría de asumir la responsabilidad, dejando en todo caso abierta la vía jurisdiccional del orden contencioso tanto para el particular como para la empresa contratista.



Y, más recientemente, la Sala 3ª del TS evidencia su voluntad de acuñar una tercera corriente interpretativa, de la que sólo nos consta, como exponente, su Sentencia de 25 de octubre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:4625)-, dictada en aplicación del artículo 214 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RDL 3/2011 (de idéntica dicción al art. 196 de la vigente LCSP), según la cual, en supuestos de reclamaciones por daños ocasionados en el contexto de la ejecución de un contrato público, la administración ha de determinar, con audiencia de todas las partes interesadas, si la imputación del daño ha de realizarse al contratista/concesionario, de acuerdo a las reglas de reparto de responsabilidad que el precepto contempla en sus apartados 1 y 2, dejando abierta la vía civil para el primer caso y la vía administrativa para la segunda.

Expuestas sucintamente tales corrientes jurisprudenciales, hemos de destacar que todas ellas se iniciaron durante la vigencia de los textos legales que precedieron a la actual LCSP, en interpretación y aplicación de sus respectivas previsiones al respecto de la cuestión que nos ocupa.

E igualmente hemos de destacar que, salvo error, la Sala 3ª no se ha pronunciado por el momento, en torno a la cuestión, a la luz de las previsiones de la actual LCSP.

3. Posición del Consejo

Centrado el marco normativo y expuestas sucintamente las dos líneas jurisprudenciales interpretativas que se han mantenido y coexistido durante años y la que, de una forma un tanto confusa, parece puede constituir la tercera corriente interpretativa del TS, pasamos a detallar el parecer de este Consejo al respecto de la cuestión, a la luz de las previsiones de la LCSP vigente (Ley 9/2017, de 8 de noviembre) y teniendo en cuenta que, por el momento y salvo error, no existe Jurisprudencia vinculante.

Hemos de comenzar admitiendo que el artículo 196 de tal LCSP constituye una reproducción literal del artículo 214 del TRLCSP de 2011 que le precedió y, por tanto, cabría considerar que la tercera tesis jurisprudencial a la que nos hemos referido, cuyo único exponente es la STS de 25 de octubre de 2016 ya citada, resulta íntegramente trasladable a los supuestos que se planteen bajo la vigencia de la actual LCSP.

Sin embargo, no consideramos que así sea.

En efecto, no consideramos que tal línea jurisprudencial resulte de aplicación para la resolución de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial frente a la Administración por daños derivados de la ejecución de contratos públicos posteriores a la entrada en vigor de la actual LCSP, básicamente porque dos determinados preceptos de este cuerpo legal, de contenido novedoso en el ámbito de la regulación de la contratación pública, concretamente los arts. 190 y 191, lo impiden, de facto.

Del tenor literal de dichos preceptos, reproducidos en el apartado 1 del presente Fundamento, se desprende inequívocamente: i) que, entre las prerrogativas de las que la Administración dispone en la contratación pública figura el de “*declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato*”; ii) que el ejercicio de tal prerrogativa ha de realizarse mediante acuerdo adoptado tras la instrucción del oportuno procedimiento, en el que ha de darse audiencia al contratista y recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de las Comunidades Autónomas cuando exista una reclamación dirigida a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, por importe igual o superior a 50.000 euros; y, iii) que el acuerdo adoptado por el órgano de contratación pondrá fin a la vía administrativa y será inmediatamente ejecutivo.

Y, a nuestro parecer, las antedichas previsiones, interpretadas conjuntamente con las que contiene el art. 196 LCSP, impiden concluir que la Administración, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños derivados de la ejecución de un contrato administrativo, deba o pueda limitarse a imputar la responsabilidad al contratista, dejando abierta al perjudicado la vía civil.

De hecho, consideramos que, de no asumir su propia responsabilidad, por haberse producido los daños a consecuencia directa e inmediata de una previa orden propia o de vicios en el proyecto, (tanto en el caso de haberse redactado por técnicos de la Administración como en el caso de haberlo sido por técnicos ajenos, en virtud de la oportuna contratación), la Administración viene obligada, al resolver la reclamación, a declarar la responsabilidad imputable al contratista y determinar la indemnización que, en su caso, ésta haya de abonar al perjudicado, siendo tal Resolución u orden inmediatamente ejecutiva y susceptible de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que, por otra parte, se acomoda a las previsiones de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de dicha Jurisdicción, cuyo artículo 2-e) le atribuye el conocimiento de “*La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad*”.

Y todo ello sin perjuicio de reconocer al derecho del damnificado a dirigirse al órgano de contratación, con carácter previo a la interposición de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, al objeto de que ésta informe sobre cuál de las partes ha de responder del daño; así como su legítimo derecho para optar, en función del sentido de tal informe, por iniciar la vía civil frente al contratista o interponer reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración, tanto si ésta hubiera asumido en dicho informe su propia responsabilidad, en cuyo caso lo sería al



objeto de interesar el abono de la oportuna indemnización, como si la hubiera atribuido al contratista, en cuyo caso podría serlo al objeto de interesar, no obstante, una indemnización de la propia Administración, por discrepar de la imputación realizada por ésta, o al objeto de que tal Administración ejercite sus prerrogativas y determine la indemnización que ha de abonar el contratista, con efectos ejecutivos.

Hay que destacar, por último, que las consideraciones expuestas constituyen acomodación de la doctrina del Consejo a las previsiones de la vigente LCSP (en igual sentido nuestro dictamen D.47/24).

De hecho, al abordar la cuestión nos hemos guiado e intentado dar cumplimiento a los mismos principios que en todo momento han inspirado nuestra anterior Doctrina, como lo son el de hacer plenamente efectivo el principio de máxima protección y pronta satisfacción de los perjudicados en sus reclamaciones de responsabilidad, cuyos derechos no pueden venir condicionados por la forma de gestión del Servicio Público, situando en peor posición aquellos daños producidos por contratistas o concesionarios de los servicios públicos; y el de evitar el peregrinaje jurisdiccional que supondría, para el damnificado, verse obligado, tras su fracaso en vía administrativa, a la vía civil.

Va de suyo que nuestro criterio exige que concurra relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, así como los demás requisitos de la responsabilidad patrimonial.

Cuarto

Sobre si el Ayuntamiento de Calahorra y/o las contratistas intervinientes en las obras son responsables de los daños cuya indemnización se pretende por la reclamante

A. Extremos fácticos que se derivan de la documentación obrante en el expediente

1. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Calahorra, adoptado el 15 de febrero de 2021, se adjudicó a la empresa *PAVIMENTACIONES MORALES S.L.* el contrato de obras de “*Urbanización y reposición de servicios en calle Arrabal, en Calahorra*”, con sujeción al proyecto técnico redactado por el arquitecto D. Z, como responsable designado por la mercantil *ESTPROINGAR, S.L.P.*, adjudicataria del Proyecto que redactó en septiembre de 2020 y fue aprobado por la Junta de Gobierno Local reunida en sesión de fecha 23 de noviembre de 2020.

El plazo de ejecución de tales obras era de seis meses y medio, contados a partir de la firma del acta de comprobación del replanteo.

El contrato administrativo de tales obras, obrante en el expediente, se suscribió por ambas partes el día 24 de febrero de igual año.

Y el acta de comprobación del replanteo, igualmente obrante en el expediente, se levantó y fue suscrita por el Director de Obra –Don Z– el Arquitecto municipal y el representante de la contratista el día 24 de marzo de 2021.

2. Según se contemplaba en el Proyecto de ejecución de las obras, redactado por el Arquitecto Don Z:

“La calle Arrabal está situada en el límite sureste del casco histórico, siendo un elemento importante de la trama urbana de Calahorra, al formar parte de los viales de su perímetro.

...

Tanto esta zona como su entorno forman parte del suelo urbano del Casco Histórico del PGM de Calahorra.

Se trata de una zona consolidada, aún con la existencia de solares vacíos, y urbanizada, aún con carencias. Las edificaciones, en general, son del siglo XIX o principios del siglo XX (más de 100 años), no existiendo edificaciones de reciente ejecución”.

3. En fecha comprendida entre la fecha del Proyecto de las obras que nos ocupan y la de su inicio se llevó a efecto el derribo de la edificación existente en la finca núm. Z de la calle Arrabal, de titularidad municipal.

En el expediente no consta documentación descriptiva de tal edificación ni informe alguno que permita conocer los motivos por los que se derribó.

Sin embargo, de las fotografías obrantes en el expediente, así como de las manifestaciones realizadas por los contratistas Estproingar, S.L.P. y *Pavimentaciones Morales, S.L.* en sus respectivos escritos de alegaciones, se desprende con claridad que las edificaciones existentes en las fincas núm. Y y X se hallaban originalmente separadas por una pared medianera, cuya titularidad compartían y sobre la que los dos se sustentaban, construida con tierra arcillosa comprimida y compactada a golpes mediante un “pisón”, empleando para conformarla un encofrado de madera llamado “tapial”.

Confirma tal extremo el propio Arquitecto Municipal, en su informe de 12 de julio de 2022, obrante en uno de los expedientes (núm. 6/2022), incorporado al que nos ocupa.

Dicha pared medianera constituía, en consecuencia, uno de los elementos de soporte estructural lateral de ambas edificaciones.

4. Las certificaciones de obra ejecutada obrantes en el expediente permiten inferir que la contratista inició tales obras en fecha indeterminada del mes de abril de 2021, antes

de la cual interesó de concreto Notario de la localidad que se personara en las calles objeto de la actuación, tomara fotografías de las edificaciones con frente a las vías públicas afectadas y las incorporara a la correspondiente acta de presencia.

Es de suponer que la contratista había visitado la zona antes de participar en la licitación, si bien no consta en el expediente dato objetivo que lo confirme.

5. Mediante escrito fechado el 10 de junio de 2021, registrado en el Ayuntamiento el día 14 de tal mes, la contratista solicitó del Ayuntamiento *“la paralización inmediata de las obras por existir peligro inminente de derrumbe de edificio, con grave amenaza para los trabajadores, vecinos y bienes inmuebles, con suspensión del plazo de ejecución de la obra en tanto no se adopten por la Dirección Facultativa las medidas oportunas”*.

En dicho escrito, la contratista ponía de manifiesto lo siguiente:

“Que en la vía sobre la que se están realizando los trabajos contratados, existen numerosos edificios de la trama urbana con mucha antigüedad, que se encuentran en un precario estado de conservación, con riesgo, incluso de colapso y/o derrumbe de algunas fachadas.

El empleo de la maquinaria pesada prevista para la ejecución de los trabajos contratados genera un peligro real e inminente de derrumbe de algunos edificios, cuyo estado interior se desconoce. Asimismo, podría ser cuestionable incluso la existencia de cimentación en los mismos. En este sentido el efecto del paso constante de maquinaria o las vibraciones, previsiblemente, puede provocar el colapso y/o derrumbe de los edificios, como consta a esta contratista que ha ocurrido en las inmediaciones de la calle Arrabal.

Que no consta que este riesgo haya valorado ni en el proyecto de construcción, ni en el plan de Seguridad y Salud, ni en el pliego de prescripciones técnicas, no consignando ninguna medida particular para paliar este riesgo. Tampoco existe constancia que el Coordinador de Seguridad y Salud (designado por la Administración contratante), haya hecho reseña u observación al respecto en el Libro de Incidencias de la obra.

Sin embargo, la ejecución de las obras contratadas con estricta sujeción al proyecto podría generar un peligro cierto e inminente de derrumbe de determinados edificios, que amenaza gravemente la seguridad de los vecinos de Calahorra, la vida de los trabajadores y demás personal adscrito a la obra, e incluso la integridad de los edificios colindantes”.

La contratista acompañó a dicho escrito Acta notarial acreditativa del estado de las edificaciones con frente a la calle Arrabal, así como un informe emitido por el Jefe de Obra, cuya titulación no se explicita, en el que, en síntesis, indica que la demolición del pavimento de hormigón en la calle Arrabal; los movimientos de tierras; el rellenado con zahorra y su compactación, así como la apertura y cierre de zanjas para instalación de redes de saneamiento, abastecimiento de agua potable y canalizaciones eléctricas, exigen el uso de maquinaria de gran tonelaje y el empleo de martillos hidráulicos que transmiten vibraciones, lo que puede afectar, estructuralmente, a los edificios con frente a la propia calle.

Trasladado tal escrito y la documentación adjunta a la empresa *Estproingar, S.L.*, el responsable designado por ésta -D. Z- emitió informe, el 29 de junio de 2021, por el que negó que el peligro de derrumbe a que se refería *Pavimentaciones Morales* fuera extensivo a todas las edificaciones de la calle Arrabal, si bien admitió que “«contadas» edificaciones, debido a su estado, precisaban refuerzos puntuales o ser demolidas, al menos parcialmente”.

Admitió incluso que, “*el hecho de negar la afirmación de la contrata no equivale a decir que los inmuebles de la calle estén en buenas condiciones, ni que la ejecución de la obra proyectada no pueda afectarles. La contrata debe ejecutar la obra con la maquinaria, medios auxiliares y técnicas de trabajo adecuados con el fin de reducir al máximo esas posibles afecciones*”.

Asimismo, negó que los trabajos hubieran de realizarse con maquinaria pesada.

Y, por último, cuestionó la cualificación técnica del autor el informe para valorar el estado estructural de los edificios.

6. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 12 de julio de 2021, visto el informe de la Dirección Facultativa, se desestimó la solicitud de paralización de las obras formulada por *Pavimentaciones Morales, S.L.*

7. *Pavimentaciones Morales, S.L.* interpuso recurso de reposición frente a dicho Acuerdo, con fecha de registro 23 de julio de 2021.

Trasladado el mismo al Arquitecto Don Z, éste emitió informe, registrado en el Ayuntamiento el día 11 de agosto de 2021, ofreciendo su criterio técnico al respecto de la pretensión de la contratista de paralizar las obras, indicando:

“En mi opinión ninguno de los argumentos que se exponen implica la inmediata paralización de las obras en la fase en que se encuentran, si bien las mismas deben realizarse con las máximas garantías de seguridad”.

8. En el expediente no consta que tal recurso de reposición fuera resuelto.

Las obras, de hecho, continuaron su curso, como lo evidencian las certificaciones mensuales, emitidas por el Arquitecto Don Z obrantes en el expediente 2/2020, unido al que nos ocupa.

9. En el periodo comprendido entre noviembre de 2021 y abril de 2022, se produjo la demolición del edificio núm. T y el derrumbe de la edificación núm. R, ambas de la calle Arrabal.

Así se desprende de la documentación obrante en el expediente 2/2020.

10. En fecha indeterminada de junio/julio de 2022, el propietario de la casa-vivienda núm. X de la calle Arrabal, dio parte a *MAPFRE* (aseguradora de los daños que se registraran en ésta) de la aparición de grietas en los paramentos interiores de la vivienda, lo que motivó la vista al inmueble del Perito designado por tal aseguradora, al objeto de verificar la realidad y alcance del siniestro, el día 6 de julio de 2022.

Tal Perito tomó diversas fotografías durante aquella visita (acompañadas al informe que emitió el 8 de septiembre de 2022), de las que se desprende, sin ningún género de dudas, que tanto el interior como el exterior del inmueble presentaba signos de deterioro y/o movimientos en el subsuelo con reflejo en sus elementos estructurales.

En la pared medianera que separaba originalmente las edificaciones núm. Y y X de la calle Arrabal, vista desde la calle, se aprecian signos de un importante deterioro en la parte que quedó al descubierto tras la demolición de la primera (desprendimientos del mortero de revestimiento) a nivel de la planta primera, así como grietas en su encuentro con la fachada que daba frente a la calle Arrabal.

En el interior de la vivienda, igualmente se aprecian grietas en los encuentros entre la fachada delantera, los forjados y la pared medianera.

Y, por último, tales fotografías evidencian que, el día 6 de julio de 2022, las obras de urbanización de la calle no habían finalizado.

En el centro de la misma continuaba abierta una zanja con una profundidad no inferior a un metro, cuyo fondo se hallaba anegado, y la rasante de los laterales, en su encuentro con las fachadas, se hallaba rebajado 60 cm., lo que permitía apreciar que la base del edificio núm. X se hallaba descalzada en varios puntos.

11. El día 10 de julio de 2022, la casa-vivienda núm. X de la calle Arrabal colapsó y se derrumbó, lo que, afortunadamente, no ocasionó daños personales.

Las fotografías obrantes en el expediente muestran sus restos, acumulados en la calle Arrabal y en el solar núm. Y.

12. El propietario de tal casa fue indemnizado por *MAPFRE*, mediante el pago, por diversos conceptos (realojo en vivienda alquilada y daños materiales), de 64.997,04 euros, tras lo cual aceptó por escrito, la subrogación de dicha aseguradora en las acciones que le competían, por razón del siniestro, frente a terceros.

13. La documentación obrante en el expediente permite reputar acreditado que la repetida casa núm. X de la calle Arrabal fue objeto de reformas, tras su construcción, en fecha que no consta, sin disponer de licencia municipal, consistentes en la apertura de un hueco en su fachada delantera, para habilitar un acceso de vehículos; y en el refuerzo de su pared medianera, mediante tabique de ladrillo.

B) Nexo de causalidad entre el derrumbamiento de la casa núm. X de la calle Arrabal y las obras de urbanización de dicha vía pública

A la vista de los extremos fácticos que resultan del expediente y previo examen de la documentación probatoria, hemos alcanzado la conclusión de que los daños cuya indemnización pretende *MAPFRE* se produjeron como consecuencia de la confluencia de diversos factores, como lo son:

- La debilidad estructural de que adolecía, al inicio de las obras, la casa núm. X, carente de cimentación y apoyada sobre una pared medianera de barro compactado, una de cuyas caras quedó al descubierto al derribarse la edificación existente en la finca contigua, núm. Y, con la que la compartía.
- La falta de adopción, al tiempo en que se efectuó el derribo del edificio núm. Y, de medidas que evitaran el deterioro de tal pared medianera, a consecuencia de las inclemencias meteorológicas, máxime teniendo en cuenta su material.
- Las vibraciones que, inexorablemente, tuvieron que producir las máquinas que se utilizaron en las obras (retro-martillo rompedor; retro pala excavadora, etc.), así como la carga que el paso continuo de tal maquinaria hubo de suponer sobre el terreno.
- La falta de adopción de medidas que contuvieran el edificio en los puntos en que quedó descalzado durante la excavación.

Es igualmente posible que contribuyeran al derrumbamiento del edificio, aunque realmente no haya quedado debidamente probado, las reformas que sus propietarios realizaron en años después de su construcción (que data de 1863), todas ellas sin licencia, entre las que cabe destacar el hueco que sus propietarios abrieron en su fachada delantera para instalar una puerta de acceso de vehículos y la construcción de un muro de ladrillo, prácticamente adosado a la pared medianera a que nos referimos.

Parece claro, en consecuencia, que el colapso del edificio no tuvo su único origen en las obras municipales, siendo varios los motivos que contribuyeron a su producción.

C) Tesis del Consejo

Pasamos a exponer nuestra tesis al respecto de los sujetos responsables de cada uno de tales factores:

1. La debilidad estructural de que adolecía el edificio núm. X al inicio de las obras resulta, en nuestra opinión, atribuible a su propietario, quien desatendió las obligaciones de conservación que le incumbían.

No obstante, no podemos obviar que el Ayuntamiento era conocedor, desde el momento en que inició el proceso de contratación de las obras de Reurbanización y Reposición de Servicios en la calle Arrabal, de la antigüedad y características constructivas de las edificaciones que dan frente a la misma, así como del deficiente estado de conservación en que muchas de ellas se hallaban, pues un simple paseo por dicha calle permitía confirmarlo.

Precisamente por ello, consideramos que el Ayuntamiento asumió el riesgo de que las obras ocasionaran daños a los edificios de tal vía pública, e incluso su derrumbamiento, al denegar la solicitud de paralización de las obras que formuló la contratista - *Pavimentaciones Morales, S.L.*-, en junio de 2021.

Consideramos que lo correcto, ante tal petición, hubiera sido, como mínimo, encomendar a los servicios municipales una evaluación de los riesgos que entrañaba continuar las obras, máxime teniendo en cuenta que el Arquitecto responsable de las mismas (designado por la adjudicataria del contrato de confección del Proyecto y la Dirección Facultativa de las obras) no descartaba, en el informe que emitió el 8 de agosto de 2021 a petición del Ayuntamiento, la producción de daños a las edificaciones.

2. Por lo que se refiere a la falta de adopción, al tiempo en que se efectuó el derribo del edificio núm. Y, de medidas que evitaran el deterioro de la pared medianera que compartía con el edificio núm. X, tal omisión no puede sino atribuirse al Ayuntamiento de Calahorra, en su condición de propietario de dicho inmueble y, por tanto, promotor de su derribo, sin perjuicio de las acciones que le competan frente al contratista que lo ejecutó, sobre el que nada consta en el expediente y al que, en ningún caso se podría declarar responsable en el presente procedimiento, fundamentalmente por cuanto no se le ha dado audiencia.

3. Las vibraciones que produjeron, en el terreno, las diferentes máquinas utilizadas durante las obras no pueden atribuirse específica y directamente a ninguno de los intervinientes en las mismas, pues obviamente resultaban inevitables, precisamente por ser intrínsecas a las propias obras.

Sin embargo, también en este punto creemos existe cierta responsabilidad indirecta, compartida entre la Dirección Facultativa y el Ayuntamiento, pues una y otro, conocedores de su inexorable producción y del riesgo que entrañarían para los edificios, lo asumieron continuando con la ejecución de las obras.

Cabe recordar, en este punto, que, durante la ejecución de las obras, no sólo se produjo el derrumbe de la edificación núm. X, sino también el de la núm. R.

Y, precisamente para evitar su desplome, igualmente hubo de llevarse a cabo la demolición del edificio núm. T, como hemos señalado anteriormente.

4. La falta de instalación de apeos que sustentaran la base del edificio núm. X, en los diferentes puntos en que quedó descalzada durante los trabajos de excavación, ha de atribuirse, en exclusiva, a la contratista *Pavimentaciones Morales, S.L.*, la que, efectivamente, según contemplaba el Proyecto, venía obligada a adoptar tal medida durante los trabajos de excavación.

El hecho de que su solicitud de paralización de las obras fuera desestimada y, por tanto, hubiera de continuar las obras, no le exime de la responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, entre las que figuraba la de apear las edificaciones durante la excavación, como hemos verificado se contemplaba en el Proyecto, no cumplida en el caso de la edificación núm. X, como evidencian las fotografías obtenidas el día 6 de julio de 2022, que se acompañan al informe del Perito de la reclamante.

D) Imputación de la responsabilidad

No obstante la extrema dificultad que entraña distribuir, entre los diferentes intervinientes en las obras, el Ayuntamiento y el propietario del inmueble derrumbado, la responsabilidad de tal siniestro, tras ponderar la posible transcendencia de los diferentes factores que contribuyeron a su producción, creemos justo y razonable atribuir: Al Ayuntamiento de Calahorra, una cuota de responsabilidad del 50%; a *Estproingar, S.L.P.*, en su condición de adjudicataria del contrato de servicios consistente en la Dirección Facultativa de las obras, un 20%; a *Pavimentaciones Morales, S.L.*, en su condición de adjudicataria del contrato de ejecución de las obras, un 20%; y al propietario del inmueble, un 10%.

E) Valoración de los daños

En el expediente consta acreditado que la reclamante, *MAPFRE*, abonó a su asegurado y propietario de la vivienda núm. X de la calle Arrabal, la suma de 64.997,04 euros en concepto de indemnización por los daños cubiertos por la Póliza que les vinculaba al tiempo de aquel siniestro, por concepto de gastos de realojamiento y daños en el inmueble.

En el expediente no consta acreditado cual era valor real de la edificación al tiempo de su derrumbe.



Obra la ficha catastral del inmueble, en el expediente 6/2022, unido al presente, del que se depende que la edificación tenía asignado un valor catastral de 29.766 euros.

No obstante, es conocido que los valores catastrales distan de la realidad de mercado, de forma que no creemos pueda constituir un parámetro válido para fijar la indemnización.

Por otra parte, el Perito de la reclamante valora la reconstrucción del edificio en 230.600 euros, si bien con arreglo a técnicas constructivas modernas.

Simplemente por ello, su valoración habría de descartarse, lo que, en este caso, ni siquiera es necesario, pues *MAPFRE* abonó a su asegurado una suma sustancialmente inferior, que constituye el límite de su acción.

A la vista de lo anterior y no habiéndose planteado, por la Corporación o cualquiera de los contratistas, una valoración alternativa, no consideramos en absoluto excesiva la suma interesada por la reclamante.

CONCLUSIONES

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, procede estimar parcialmente la reclamación formulada frente al Ayuntamiento de Calahorra por *Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.*, por resultar dicha Corporación responsable de los daños cuya indemnización se pretende, en un 50%.

Segunda

Igualmente procede declarar, en la Resolución que ponga fin al expediente, que las contratistas *Estproingar, S.L.P.* y *Pavimentaciones Morales, S.L.*, son responsables, en un porcentaje del 20% cada una, de los daños objeto de reclamación, por lo que ambas deberán abonar igual porcentaje de la indemnización solicitada.

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.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA