



casos, cada vez más frecuentes y graves, de **inundaciones en zonas urbanas** como consecuencia de fenómenos meteorológicos adversos derivados del creciente problema del cambio climático.

...

1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.2 Obras públicas

1.13.2.2.1 Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Durante este año 2018 se han seguido recibiendo en esta Institución un número importante de quejas cuyos promotores denuncian que tras haber sufrido un accidente provocado por deficiencias en la vía pública, se han dirigido al Ayuntamiento de su localidad en demanda de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos, obteniendo en la mayoría de los casos **el silencio como respuesta**.

Aunque esta cuestión afecta a todas las Administraciones públicas, es especialmente significativo en relación con los ayuntamientos, siendo el Ayuntamiento de Sevilla el destinatario de un número importante de las quejas recibidas en esta Institución.

En ese sentido, conviene recordar que el mentado Ayuntamiento adoptó el silencio administrativo como fórmula para la resolución de las reclamaciones de esta naturaleza, siendo la contestación habitual a esta Institución por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo cuando era interpelada por la falta de resolución a las reclamaciones presentadas, considerar que las mismas habían sido objeto de la debida respuesta, toda vez que habían informado a los reclamantes, una vez registrada la reclamación, acerca de *“la fecha de instrucción del expediente, del plazo legal para resolverlo, y el sentido del silencio administrativo si transcurrido el plazo para resolver éste no hubiera recaído resolución expresa”*.

La respuesta obtenida por parte del citado Ayuntamiento trataba de justificar su posición, aduciendo que el número tan elevado de reclamaciones de responsabilidad patrimonial recibidas no resultaba proporcional a los medios materiales y personales de los que disponían para resolver en tiempo y forma.

Nuestra total discrepancia con el hecho de que el Ayuntamiento de Sevilla adoptase como fórmula normal y habitual de respuesta el silencio administrativo, -como ya dimos cuenta en el pasado Informe Anual- nos llevó a dirigirnos al Ayuntamiento trasladándole la **necesidad de dictar respuesta expresa y motivada en los expedientes de responsabilidad patrimonial** que se sometían a su tramitación. Asimismo, le recordamos que tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como la Ley 4/1999, de 13 de enero, y la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, consideran el silencio como una institución jurídica creada en beneficio de la seguridad jurídica del reclamante, por lo que en ningún caso exime a la Administración de su obligación de resolver, de manera expresa cuantas solicitudes, escritos y reclamaciones puedan recibir de los administrados.

Ejemplo de ello es la resolución que formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el expediente de queja 17/0217, que hubimos de reiterar en los expedientes de la queja 17/2108, queja 17/2238 y queja 17/2290, con el fin de que emitiera una resolución expresa en los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se tramitan a instancias de la ciudadanía y que permanecen sin actividad administrativa y, por tanto, presuntamente desestimados, durante meses e incluso años. La **Resolución** era del siguiente tenor literal:

“RECOMENDACIÓN de que se adopten las medida oportunas con objeto de que el Servicio de Contratación y Gestión Financiera, Sección de Responsabilidad Patrimonial, o el que se considere más idóneo, cuente con todos los medios materiales y personales necesarios para afrontar y tramitar los procedimientos de responsabilidad patrimonial que las personas interesadas planteen ante la Gerencia de Urbanismo de ese Ayuntamiento, dictando resolución expresa en tiempo y forma.



RECOMENDACIÓN para que, a la mayor brevedad posible, previos trámites legales oportunos, se dicte la resolución expresa del expediente de responsabilidad patrimonial objeto de este expediente de queja, dando traslado de la misma a la interesada y a esta Institución a fin de que esta ciudadana pueda conocer los motivos que justifican la resolución que finalmente se dicte. Ello, por cuanto el hecho de que haya operado el silencio negativo no vincula, tras la reforma operada por la citada Ley 4/1999, el sentido de la resolución expresa que posteriormente dicte la Administración”.

Pues bien, tras nuestra resolución, hemos advertido, con satisfacción, que en la mayoría de las quejas recibidas y tramitadas durante este año 2018 sobre esta materia el Ayuntamiento de Sevilla, si bien con cierta dilación, ha resuelto de manera expresa y motivada las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las personas interesadas. Hemos considerado que no eran necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte procediendo al archivo de los expedientes de queja, como se muestra en la **queja 17/0217**.

No obstante, nos parece interesante señalar que **el denominador común de todas estas resoluciones es su sentido desestimatorio**, pues el Ayuntamiento considera que pese a existir un defecto o deficiencia en la vía pública, el accidente sufrido por la víctima se pudo evitar si ésta hubiese adoptado la debida diligencia.

Este posicionamiento del Ayuntamiento de Sevilla no está exento de controversia, ya que la doctrina jurisprudencial ha sido cambiante en esta materia. Así, observamos cómo unos años atrás la jurisprudencia mayoritaria situaba a la Administración como responsable de cualquier hecho o acontecimiento en la vía pública en el que hubiese un perjudicado. Sin embargo, esta postura ha ido evolucionando y la jurisprudencia mas reciente es mas prudente a la hora de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, considerando que no siempre una deficiencia en la vía pública es sinónimo de responsabilidad e indemnización, sino que también se exige al ciudadano que el daño producido se haya debido a hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar. Siendo habitual encontrarnos con una declaración judicial de inexistencia de responsabilidad de la administración ante la ausencia de la debida diligencia de la víctima.

No obstante, no se trata de una jurisprudencia uniforme y, en todo caso, la misma varía en función de cuales sean las circunstancias concurrentes en cada caso. Por ello, no deja de ser controvertido para esta Institución que el Ayuntamiento de Sevilla resuelva de forma prácticamente idéntica todos los casos de responsabilidad patrimonial que le son planteados, ya que, aunque es posible que en algunos casos pudiera haber existido falta de diligencia por parte del reclamante. Cuesta asumir que esto sea así en todos los supuestos, especialmente en algunos casos que, objetivamente considerados, parecen ofrecer una evidencia objetiva de que se han producido todos los elementos que deberían dar lugar a la admisión de responsabilidad por parte de la Administración y a la correspondiente indemnización.

La dificultad de comprobar las evidencias concurrentes en cada supuesto sin recurrir a valoraciones periciales obligan a esta Institución a aconsejar a los reclamantes el ejercicio de su derecho de defensa en sede judicial, contando con el debido asesoramiento legal, pese a ser conocedores de que sólo un pequeño porcentaje de las personas que presentan reclamación de responsabilidad patrimonial están dispuestas a asumir los costes y dilaciones que representa cualquier procedimiento judicial.

No podemos dejar de cuestionarnos si la mayoritaria coincidencia de las Administraciones públicas a la hora de recurrir al silencio administrativo y a la desestimación sistemática de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que reciben, no estará relacionada con esa escasa vocación de la ciudadanía por defender sus derechos en la vía judicial y con el deseo de las Administraciones de dilatar en el tiempo el pago de las indemnizaciones que, en su caso, resultaran procedentes.

A continuación, pasamos a señalar aquellas quejas recibida durante este ejercicio en las que ha sido el Ayuntamiento de Sevilla el organismo afectado: **queja 17/0636**, queja 17/2586, **queja 17/3708**, **queja 17/5393**, **queja 17/5415**, queja 17/5567, queja 17/5705, **queja 18/2107**, queja 18/2284, queja 18/2467 y queja 18/2591.



Continuando nuestro relato sobre la responsabilidad patrimonial de la administración se han recibido durante este año 2018 otras quejas afectantes a otras corporaciones locales distinta del Ayuntamiento de Sevilla, que ponen de manifiesto que el silencio administrativo no es una práctica habitual solo para el Consistorio hispalense:

- Queja 17/2586, en la que la interesada denunciaba al Ayuntamiento de Rute (Córdoba) por el retraso acumulado en la tramitación y resolución expresa de su solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, tras la caída sufrida por su hija menor de edad en la vía pública a consecuencia de la inexistencia de alumbrado público por falta de mantenimiento de éste. A la fecha de redacción de estas líneas, y pese a nuestra insistencia, el Ayuntamiento de Rute mantiene su silencio con respecto a la interesada y con respecto a esta Institución.
- Queja 17/5616, en la que el interesado manifestaba que a finales de mayo de 2015 presentó una reclamación patrimonial en el Ayuntamiento de Estepa (Sevilla), por un accidente ocurrido el 9 de junio de 2014, al caerse tras voltear la tapa de una arqueta de alumbrado público, al ser pisada. La queja se admitió a trámite interesando del citado ayuntamiento la necesidad de resolver, de manera expresa y sin mas dilaciones, la reclamación presentada por el interesado. En este momento, se mantiene el silencio del Ayuntamiento para con esta Institución y el interesado.
- Queja 18/5626, en ésta, la interesada manifestaba que en febrero de 2016 presento ante el Ayuntamiento de Cúllar Vega (Granada), reclamación de responsabilidad patrimonial, sin que su reclamación haya sido resuelta.

1.13.2.2 Inundaciones

En este apartado nos proponemos dar cuenta de **un tema que genera gran inquietud en esta Institución por los riesgos crecientes que comporta para la integridad de personas y bienes**. Nos referimos a la reiteración de casos de inundaciones en zonas habitadas como resultado de fenómenos meteorológicos adversos, cuya frecuencia e intensidad parecen ir en aumento en los últimos años.

Como cuestión previa hemos de subrayar que existe un amplio consenso en la comunidad científica internacional al considerar que el cambio climático no sólo es una realidad contrastada, sino que es además el responsable del incremento de este tipo de acontecimientos catastróficos, que afectan en mayor medida a unas zonas que a otras, siendo Andalucía una comunidad especialmente vulnerable a sus efectos. **Las inundaciones están cobrando especial importancia por su creciente frecuencia, por su reiteración en periodos cada vez mas cortos y, sobre todo por los importantes daños que producen en personas y bienes.**

Los estudios realizados concluyen que gran parte de esos daños son achacables a la actividad humana, ya que se ha permitido la urbanización de grandes superficies de zonas inundables, al tiempo que ha construido numerosas infraestructuras que interrumpen u obstaculizan los cauces naturales por los que discurren las aguas cuando se producen avenidas que superan las normales.

El encauzamiento de ríos y arroyos para permitir la urbanización de nuevas zonas, cuando se realiza sin las previsiones necesarias para afrontar avenidas extraordinarias de agua, se ha revelado como una de las causas mas directas de que los daños producidos en núcleos urbanos como consecuencia de inundaciones se incrementen exponencialmente y afecten de forma directa a las personas.

Asumiendo que las inundaciones en Andalucía constituyen uno de los principales riesgos de origen climático, tanto desde el punto de vista de la frecuencia con que se presentan, como por las consecuencias que suelen tener, la Junta de Andalucía aprobó, en el año 2002, el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Caudales Urbanos (**Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces**), que establecía la necesidad de firmar convenios de colaboración con las distintas administraciones públicas, habida cuenta que las competencias sobre la materia están distribuidas entre todas ellas.



Pues bien, transcurridos ya mas de 15 de años desde la aprobación de este Plan y teniendo en cuenta la creciente frecuencia y el grave impacto que las inundaciones están teniendo en los últimos tiempos en nuestra Comunidad, como consecuencia de la aceleración del proceso de cambio climático global, considera esta Defensoría que **ha llegado el momento de revisar las previsiones de este Plan, analizar el grado de cumplimiento y evaluar los cambios que es necesario introducir en el mismo para afrontar las nuevas realidades.**

De la problemática que ilustra este epígrafe son fiel reflejo la **queja 17/1272**, queja 17/6632, queja 17/6634, queja 18/0058 y queja 18/6341.

De entre las quejas citadas, por ser ilustrativa de este problema, vamos a comentar la queja 17/6634, en la que varios residentes en una zona del municipio sevillano de Carrión de los Céspedes exponían que, debido a las fuertes lluvias que se habían producido, habían sufrido inundaciones en sus casas.

Tras solicitar informe del Ayuntamiento afectado, éste considera que la solución al problema radica en una gran inversión para construir la canalización necesaria que evite futuras inundaciones, considerando que la misma debería ser acometida por la Junta de Andalucía, dado su elevado coste, comprometiéndose el citado Ayuntamiento a cofinanciar solo una parte porcentual de la inversión, dada su limitada capacidad financiera.

Interpelada al respecto la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, nos responde señalando que, por la naturaleza de las actuaciones a ejecutar, las mismas se incardinan dentro del ámbito competencial del Ayuntamiento y no de la Comunidad Autónoma. Entendiendo que únicamente sería de competencia autonómica en el supuesto de que la zona inundada e inundable estuviera incluida como punto de riesgo de actuación prioritaria en el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos.

Nos encontramos, por tanto, con una situación, desgraciadamente bastante habitual, de desencuentro entre Administraciones públicas, que alegan razones de discrepancia competencial para no asumir responsabilidades que resultan especialmente gravosas para las arcas respectivas.

En todo caso, lo que si resultaba indiscutible es que han transcurrido cuatro años desde que se produjeron las inundaciones y que aún las administraciones no han conseguido llegar a un acuerdo sobre su grado de implicación y participación en la resolución del problema.

Considerando que no podía demorarse por mas tiempo la búsqueda de una solución al problema planteado que eliminase o, cuando menos minimizase, los riesgos potenciales que afectan a un zona del municipio de Carrión de los Céspedes, hemos formulado **resolución** en la que recomendamos a ambas administraciones que, de forma coordinada, *“se realicen por los técnicos de ambas administraciones un estudio del riesgo de inundación que afecta a calle Bordadoras Artesanas de dicho municipio, determinando las medidas preventivas a adoptar y estipulando el grado de participación de cada administración y el calendario de ejecución de las mismas”*.

A este respecto, y dadas las discrepancias que, a nuestro juicio, existen entre ambas administraciones en cuanto a la delimitación de competencias para la ejecución de las medidas que habrán de adoptarse en cumplimiento de esta resolución, nos hemos puesto a su disposición para, si lo consideran oportuno, desarrollar una labor mediadora con objeto de facilitar la búsqueda de un acuerdo que posibilite una resolución favorable de la cuestión planteada.

A la fecha de redacción de estas lineas estamos pendientes de conocer el posicionamiento de ambas administraciones a nuestra Resolución.

1.13.2.2.3 Estado de conservación y mantenimiento de las carreteras andaluzas

Otras de las cuestiones que han acaparado un importante número de quejas este año 2018 ha sido aquella en las que numerosas personas, muchas veces constituidas en plataformas de afectados, denuncian el mal estado en el que se encuentra un determinado tramo de carretera, normalmente muy transitado.



Se trata de **carreteras que presentan un mal estado de conservación y mantenimiento**, que carecen de arcén, tienen escasa visibilidad, curvas muy peligrosas, asfalto en mal estado, socavones, etc., y en las que, según las denuncias que nos llegan, no se ha realizado ninguna inversión durante años, sin tener en cuenta que el tránsito de vehículos ha aumentado considerablemente, aumentando por consiguiente el riesgo de accidentes.

En todas estas quejas, sus promotores nos trasladan la **inoperancia de la administraciones frente a estas situaciones de riesgo**, en la mayoría de los casos, tras mucha insistencia consiguen arrancar a la autoridad competente su compromiso para acometer los arreglos necesarios en la carretera, si bien, dicho compromiso no llega a materializarse, al menos en los términos necesarios o acordados.

Podemos citar, a título de ejemplo, la queja 18/1948, **queja 18/4427**, queja 18/5693, queja 18/6521, queja 18/6631, queja 18/6774 y queja 18/6960.

De la quejas señaladas, por el interés de la problemática planteada, así como por las actuaciones desarrolladas desde esta Defensoría, vamos a detenernos en la queja 17/6631; el motivo de la misma era el deficiente estado de conservación y cuidado de los arcenes en las carreteras andaluzas. Situación ésta que resultaba especialmente preocupante si se tenía en cuenta que el vigente Reglamento General de Circulación exige que los usuarios más vulnerables y, en concreto, los peatones y los ciclistas, circulen por ellos cuando se desplazan por carretera.

Se trata de un problema de entidad que merecía la atención y una respuesta rigurosa de las Administraciones Territoriales titulares de las carreteras, singularmente la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones Provinciales.

En consecuencia, formulamos a la Viceconsejería de Fomento y Vivienda y a las Diputaciones provinciales de las ocho provincias andaluzas la siguiente **Resolución**.

“SUGERENCIA de que en relación con los arcenes de las carreteras que sean de su titularidad, ya sea mediante la aprobación de un Plan de Actuaciones específico, ya sea mediante actuaciones puntuales, lo siguiente:

1.- Que se pade y desbroce la vegetación que invade los arcenes, evitando con ello que los usuarios de éstos, con riesgo para su integridad física y seguridad, invadan el carril de circulación. Asimismo, que se atienda el estado de las raíces de algunas de las plantas anexas a las vías, dado que en algunas ocasiones levantan la capa asfáltica.

2.- Que se limpie periódicamente la suciedad que acumulan los arcenes, especialmente en aquellos casos en que se acumulan restos de materiales (tales como áridos) que pueden generar riesgos para ciclistas y peatones.

3.- Que se retiren señales provisionales de obras y señales y elementos permanentes colocados en los arcenes, ya que obliga a sus usuarios a salir de éste, y se proceda a colocarlas, mediante soportes adecuados, fuera del mismo.

4.- Que se reparen grietas, desniveles y socavones en los arcenes, especialmente en aquellos casos de especial gravedad por el tamaño de aquéllos.

5.- Que con motivo de obras de reparación o adecentamiento de carreteras, se incluya también la obligación de acometer la reparación y mejora de los arcenes, ya que es frecuente que cuando se repara una carretera no se haga lo mismo con el arcén.”

La Sugerencia formulada ha sido aceptada por todos los organismos implicados, quienes han tomado conciencia de la problemática planteada, aportando soluciones.

1.13.2.2.4 Otras cuestiones

Otros asuntos que han centrado el interés de las quejas relativas a esta materia han versado sobre el deficiente estado de conservación de algunas calles de determinados municipios. En este apartado, hemos de incluir aquellas



denuncias motivadas por los daños producidos en el acerado y que se extienden a determinadas viviendas, como consecuencia del desarrollo radicular del arbolado viario.

Fiel reflejo de esta problemática son la queja 16/2648, queja 17/1539, queja 18/0324, queja 18/0353, queja 18/5289 y queja 18/6279.

También merecen ser citadas aquellas quejas en las que los interesados denuncian el mal estado del camino de acceso a sus viviendas, que en algunos casos resulta intransitable, situación que se está viendo agravada como consecuencia de los últimos temporales de lluvia que están afectando a nuestra Comunidad Autónoma. Muestra de estas quejas son la queja 18/2133, queja 18/2668, queja 18/6583 y queja 18/6516.

1.13.3 Actuaciones de oficio y Resoluciones no aceptadas

1.13.3.1 Actuaciones de oficio

- Queja 18/7252, dirigida al Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), sobre la continua **rotura de unas conducciones de agua**.

1.13.3.2 Resoluciones no aceptadas

- Resolución relativa a la peligrosidad de una rampa de acceso a la playa, que provocaba caídas, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) en el curso de la queja 15/0059.
- Resolución relativa a la apropiación indebida de un bien comunal y destrucción parcial de un pozo, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huércal-Overa (Almería) en el curso de la queja 15/2150.
- Resolución relativa a la falta de impulso municipal a un expediente de investigación sobre titularidad de un camino público, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla) en el curso de la queja 15/5459.
- Resolución relativa a la situación creada ante la existencia de tuberías en un solar privado que provocaron daños a una vivienda cueva debido a las obras para abastecimiento de agua potable, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Purullena (Granada) en el curso de la queja 16/3291.

1.14. Urbanismo y Ordenación del Territorio

1.14.1 Introducción

Abordamos en este subcapítulo las quejas tratadas por la Defensoría relacionadas con el urbanismo y la ordenación del territorio, en cuanto políticas de planificación territorial que tienen la finalidad de dar respuesta a los principales retos y problemas planteados en la actualidad por la sociedad en un determinado territorio y que de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí contribuyen a consolidar un modelo de utilización racional del mismo.

Comenzando por el **urbanismo**, en lo que se refiere al planeamiento urbanístico, hemos recibido algunas quejas motivadas por el retraso en la tramitación de nuevos planes generales de ordenación urbana PGOU, planes parciales o estudios de detalle, lo que derivaba en perjuicios a propietarios de terrenos incluidos en estos instrumentos urbanísticos. Se han planteado discrepancias con algunos PGOU por sus determinaciones sobre la ratio de densidad de población y zonas verdes; la no inclusión de parcela en zona urbana; la calificación de parcela urbana como Servicio de Interés Público y Social (SIPS) o por permitir la construcción de aparcamiento público en zona inicialmente destinada a viviendas protegidas y hemos culminado expediente de queja iniciado de oficio para que se dé debido cumplimiento por las administraciones competentes a la obligación legal de efectuar la evaluación del impacto en la salud de los instrumentos de planeamiento.