



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de septiembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de septiembre de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1, por los daños sufridos en su vivienda debido al estado de la calle y de las conducciones de agua subterráneas.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 447/2019 y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 4 de junio de 2018 D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños ocasionados en su vivienda, sita en la calle ccc1 número quince de dicha localidad.



Expone en su escrito que a principios del mes de mayo de 2018 se ha producido el derrumbe de gran parte de la construcción; muro de piedra de contención contiguo a la calle, forjado de madera y gran parte de la cubierta, que hace precisa la completa demolición y la reconstrucción integral. Señala asimismo que el desplome ha ocasionado daños en los muebles y enseres de su interior.

Considera que "La causa de los daños se encuentra en el empuje ejercido sobre esa construcción por el hundimiento y el descalce o desmoronamiento interior de la calle colindante, a consecuencia de la acción del agua subterránea, procedente de la rotura de las conducciones municipales que discurren bajo esa calle, esto es, la causa eficiente del daño se encuentra en el defectuoso estado de la calle y de las conducciones de agua subterráneas, debido a la omisión o falta de la diligencia exigible en el cumplimiento de la obligación de conservación y mantenimiento de todo ello".

Solicita una indemnización de 83.945,23 euros de acuerdo con el siguiente desglose: 82.065,23 euros por la reparación de los daños, demolición y reconstrucción integral de la vivienda y 1.880 euros por los daños en los muebles y enseres deteriorados por el hundimiento de la construcción.

Adjunta a su reclamación poder general para pleitos, documentación a los efectos de acreditar la propiedad de la vivienda e informe pericial.

Segundo.- Constan en el expediente la puesta en conocimiento del siniestro a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y diversa documentación al respecto.

La compañía aseguradora del Ayuntamiento comunica a éste, mediante escrito fechado el 5 de junio de 2018, que "(...) según informe emitido por gabinete pericial, los daños reclamados por perjudicado no disponen de cobertura por la póliza suscrita con esta Compañía, al no existir Responsabilidad Civil por su parte.

»Según informe emitido por gabinete pericial, los daños reclamados en muro se originan por la confluencia de varios factores:



»- La pérdida de capacidad portante de los materiales de composición del muro.

»- Degradación progresiva del muro de contención.

»- Degradación progresiva de la madera de composición estructural debido a organismos xilófagos.

»- Ausencia de impermeabilización del trasdós del muro de contención y/o sistema de canalización/drenaje de las aguas del propio terreno y las derivadas de la acción continuada de las inclemencias meteorológicas.

»- Filtraciones de agua a través de cubierta, hecho que provocó el desgaste paulatino y el deterioro progresivo de la estructura de madera tanto de composición de la cubierta como del forjado intermedio.

»- Falta de mantenimiento y conservación en general del inmueble.

»- Fugas de agua puntuales al terreno de las conducciones de dicho inmueble”.

Tercero.- El 23 de agosto, previo requerimiento del Ayuntamiento, se emite informe por la Diputación Provincial de xxx2, en el que se señala que los servicios técnicos de la Diputación han informado en fechas recientes sobre la ruina total e inminente de la construcción y se hacen diversas observaciones en relación con la construcción y la causa de los daños.

Cuarto.- El 29 de octubre de 2018 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento. También se comunica al interesado la posibilidad de aportar alegaciones o documentación y solicitar practica de prueba en el plazo de 10 días.

Quinto.- Figura en el expediente documentación relativa a que el Ayuntamiento se ha personado en el P.O. 9/2019, seguido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de xxx2, también referido al expediente administrativo sobre declaración de ruina inminente, en el que constan informes



relativo al estado del inmueble, de la Diputación Provincial de xxx2, de 4 de junio de 2018 y de 6 de mayo de 2019.

Sexto.- El 20 de mayo de 2019 se emite informe del servicio con el siguiente contenido:

“Que no consta ningún elemento o circunstancia que permita determinar que el posible daño (...) sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público prestado por este Ayuntamiento de xxx1. Más concretamente, el derrumbe de gran parte de la construcción no se ha debido al estado de las canalizaciones municipales de aguas, limpias o de saneamiento, que discurren por la calle ccc2.

»En consecuencia, se señala asimismo que no se aprecia la existencia de una relación de causalidad directa y exclusiva inmediata”.

Séptimo.- El 3 de junio la Diputación Provincial de xxx2 emite informe técnico sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, en cuyas conclusiones se hace constar lo siguiente:

“Que en las fechas previas al hundimiento del edificio se produjeron lluvias, siendo estas por encima de la media para esas fechas.

»Que en las fechas previas a la realización de los sondeos que forman parte del Estudio Geotécnico, existieron precipitaciones, siendo estas muy superiores a la media para esas fechas según los datos obtenidos de la AEMET, precipitaciones que al pasar al terreno bien pudieran haber contribuido a aumentar los valores de humedad recogidos en los citados ensayos.

»Que por parte de esta Diputación Provincial no se ha suministrado agua a xxx1 en los últimos quince años, mediante camiones cisterna, bien por falta de agua en el abastecimiento o por averías en la red.

»Que a juicio del técnico que suscribe, el colapso del muro del edificio no se produce por vuelco o deslizamiento como recoge el informe de parte, sino más bien por rotura a flexión del mismo en su parte baja, al no ser capaz de resistir los empujes propios del terreno que soportaba debido a la diferencia de altura existente entre el nivel inferior de la edificación y la Calle



ccc1, dadas sus características constructivas, su estado de mantenimiento y conservación.

»Que las pérdidas de agua en la red de saneamiento, en caso de existir, por una parte, serían escasas, y por otra no han llegado a afectar el nivel al que se situaba la base del muro hundido, siendo incapaces de producir por si solas los daños ocasionados.

»Que el edificio hundido adolecía de cierta falta de mantenimiento.

»Que tras la demolición de los restos de la edificación que quedaba en pie han realizado obras en el solar resultante consistentes básicamente en la ejecución de muros de contención de hormigón, obras que en gran medida garantizan la seguridad de la zona”.

Consta también informe del ingeniero jefe del Servicio de Vías Provinciales sobre suministro de agua a la localidad de xxx1 mediante camiones cisterna, emitido el 31 de mayo de 2019, en el que se indica que en los últimos quince años, fecha desde la que se tienen datos, no se ha suministrado agua a xxx1 mediante tales camiones.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia al interesado, éste presenta escrito de alegaciones el 3 de julio de 2019 en el que se solicita se una al expediente la documentación obrante en el P.O. 9/2019 seguido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de xxx2 frente a la declaración de ruina inminente y la obligación de ejecución de obras por la propiedad.

Noveno.- El 19 de agosto de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la LPAC.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad, en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques,



aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, y para el abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, según lo dispuesto en el artículo 25.2. d) y c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Estos servicios, a tenor del artículo 26.1.a) de la misma Ley, son de obligatoria prestación en todos los municipios. Lógicamente, el ejercicio de tales competencias incluye el mantenimiento de los servicios empleados para satisfacerlas y el deber de vigilancia y mantenimiento de la red de tuberías.

En el supuesto planteado, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de la petición, es preciso determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Respecto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños alegados y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquél. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En este caso, se plantea una discrepancia respecto a la causa de los daños sufridos por el reclamante, para cuya solución debe tenerse en cuenta la doctrina consolidada del Tribunal Supremo (Sentencias de 6 de mayo de 1993 y de 2 de abril de 1998, entre otras), según la cual:

“a) Ha de atenderse, en primer lugar, a la fuerza convincente de los razonamientos que contienen los dictámenes, pues lo esencial no son sus conclusiones, sino la línea argumental que a ellas conduce, dado que la



fundamentación es la que proporciona la fuerza convincente del informe y un informe no razonado es una mera opinión sin fuerza probatoria alguna.

»b) Debe tenerse en cuenta la mayor o menor imparcialidad presumible en el perito y ha de darse preferencia a los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales y, en su caso, por los peritos procesales, puesto que éstos gozan de las garantías de imparcialidad superiores a cuantos otros dictámenes hayan sido formulados por técnicos designados por los interesados, (...).

»c) Un tercer criterio que debe ser tenido en cuenta es la necesaria armonía de las conclusiones contenidas en los informes periciales con el resto de los elementos probatorios, cuáles pueden ser, entre otros, las diversas pruebas documentales practicadas en las actuaciones”.

Asimismo es postura constante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en la apreciación de la prueba pericial o informes técnicos, han de gozar de preferentes garantías en su estimación los emitidos por los técnicos de la Administración y los dictámenes periciales emitidos con las garantías de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dadas las condiciones de objetividad e imparcialidad de que gozan tales informes o dictámenes (Sentencias de 22 de abril de 1991 y de 25 de julio de 2003).

La propuesta de resolución considera que no existe relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio.

El reclamante, por el contrario, manifiesta que los daños en la vivienda traen causa del empuje ejercido sobre ella por el hundimiento y el descalce o desmoronamiento interior de la calle colindante, y ello a consecuencia de la acción del agua subterránea, procedente de la rotura de las conducciones municipales que discurren bajo esa calle.

No obstante, en los informes emitidos por la Diputación Provincial no se acredita que tales daños traigan causa de un mal funcionamiento del servicio público y se pone en duda la propia existencia de pérdidas de agua en la red de saneamiento, cuestión ésta que no se considera debidamente acreditada.

En este sentido, en el informe emitido el 23 de agosto de 2018 se alude a la ausencia de una argumentación suficiente que acredite el necesario nexo causal, al referir que no es posible achacar el desplome, como se indica en el



informe pericial de parte, "al hundimiento de una parte de la calle debido a las aguas de las conducciones municipales, sin precisar qué tipo de aguas, sin aportar ensayo alguno de su falta de estanqueidad de las redes, solamente basándose en apreciaciones o intuiciones".

Asimismo pone de relieve que en el momento de la visita efectuada por el técnico "no se aprecia acumulación de agua alguna en el interior del inmueble hundido", por lo que se pone en duda que sean las aguas de las posibles fugas de las redes municipales las que pudieran haber originado el problema, "dado que al encontrarse las canalizaciones en carga, si esto fuera así el agua se acumularía en el interior de la edificación al ser ésta la zona más baja".

El informe del servicio, de un modo expreso niega la existencia de relación causal, al afirmar que "el derrumbe de gran parte de la construcción no se ha debido al estado de las canalizaciones municipales de aguas, limpias o de saneamiento (...)".

En el meritado informe de la Diputación Provincial de 23 de agosto de 2018 se considera relevante en la producción del daño sufrido la falta de un adecuado mantenimiento de la construcción, al indicar que "no se aprecia que se hayan llevado a cabo obras de cierta entidad en su refuerzo, reforma o consolidación, desde la fecha de su construcción, adoleciendo de cierta falta de mantenimiento".

Además, considera las propias características del inmueble y su estado de conservación y mantenimiento como causa eficiente de los daños finalmente sufridos y concluye que "la causa principal del derrumbe de la edificación es atribuible a la cesión del muro de cerramiento y contención en su parte baja, que, dadas sus características constructivas, y su estado de mantenimiento y conservación, no ha sido capaz de resistir los empujes propios del terreno que soporta debido a la diferencia de altura existente entre el nivel inferior de la edificación y la Calle ccc1".

En este mismo sentido, en el informe de la Diputación Provincial de 3 de junio de 2019 se realiza una valoración del informe pericial de parte, y entre otras circunstancias, se considera que no es cierta la referencia a que los depósitos de agua para abastecimiento del municipio se vacíen muy pronto teniéndose que recurrir al acarreo de agua potable por parte de la Diputación Provincial de xxx2, puesto que no se ha suministrado agua, al menos, en los últimos quince años;



que los porcentajes de humedad de los terrenos obtenidos en dos sondeos realizados oscilan entre un 8,4 mínimo y un 26,3 máximo, porcentajes que no llegan a ser suficientes para conseguir la saturación del terreno; que los porcentajes de humedad obtenidos son mayores cuanto más lejos del edificio se efectúe la medición; y que el colapso del muro del edificio no se produce por vuelco o deslizamiento sino por rotura a flexión del mismo, al no ser capaz de resistir los empujes propios del terreno, dadas sus características constructivas, su estado de conservación y mantenimiento.

En virtud de la doctrina jurisprudencial expuesta, este Consejo considera que, en el presente supuesto, los razonamientos ofrecidos en los informes emitidos por la Diputación Provincial deben prevalecer sobre los aportados por el interesado, sin que resulte suficientemente acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público local, necesaria para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1, por los daños sufridos en su vivienda debido al estado de la calle y de las conducciones de agua subterráneas.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más oportuno.

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE