



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, 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 8 de noviembre 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 Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la falta de suministro por parte del servicio de abastecimiento municipal de agua.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 559/2019, iniciándose 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 21 de junio de 2019 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios ocasionados por la falta de suministro por parte del servicio de abastecimiento municipal de agua.



En síntesis, los hechos pueden resumirse de la siguiente manera:

Desde el año 2003 la reclamante manifiesta que ha estado habitando en su vivienda de la calle cccc, 21, de xxxx, sin servicio de abastecimiento de agua potable "y que desde esa fecha, y más reiteradamente desde 2012 la reclamante ha requerido verbalmente del Alcalde" para que le solucionase el problema. El 4 de agosto de 2017 lo solicitó por escrito.

El 8 de noviembre de 2017, la reclamante señala que "le fue notificada resolución denegatoria (Resolución de la Alcaldía nº 130-U) de ese Ayuntamiento, Expediente 221/2017, en base a que "en dicho viario no existen redes generales de abastecimiento y saneamiento, estando el punto más cercano de la red general de agua a unos 120 m. aproximadamente. La parcela no dispone de frente a viario público definido en el PGOU vigente".

Contra la resolución denegatoria, interpuso un recurso de reposición que fue desestimado el 24 de mayo de 2018.

El 1 de junio de 2018 presentó una queja ante el Procurador del Común de Castilla y León, al no atenderse a su petición de abastecimiento de agua potable a su vivienda.

Consta en la reclamación presentada que el 9 de diciembre de 2018 el Procurador del Común comunica que "con fecha 14-2-2019, se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de xxxx, en la que se indica que se ha decidido aceptar la Resolución formulada el pasado 20/12/2018, relativa al expediente abierto en esta Procuraduría con el número de referencia 20180828. En concreto la Administración ha puesto de manifiesto a esta Institución que siguiendo la recomendación formulada por esta Defensoría, se ha concedido licencia para la conexión a la red de suministro de agua para la parcela catastral a la que se hacía referencia en su queja".

El 11 de febrero de 2019 el Alcalde del Ayuntamiento de xxxx resuelve: "Conceder a Dña. yyyy, la conexión a la red de suministro de agua, para la parcela (...)".



»3.2.- Otras condiciones generales para la ejecución. Según establece el art. 38 del Reglamento del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento, las obras para realizar las acometidas serán realizadas por el interesado, enteramente a su costa, debiendo realizarse la instalación por profesional que cumpla los requisitos exigidos en la legislación vigente. En todo caso, antes de tapar las acometidas, es necesario que por parte de los servicios del Ayuntamiento se compruebe que éstas se han realizado en las debidas condiciones”.

La reclamante solicita una indemnización de 13.126,82 euros, cantidad que desglosa en daños directos e indirectos, más los posibles daños morales que prefiere fijar de común acuerdo con la Administración.

Adjunta a su reclamación copia de la solicitud de licencia de acometida de agua, del recurso de reposición presentado, de la documentación relativa a la queja formulada al Procurador del Común, de la Resolución de Alcaldía de concesión de la conexión a la red de agua, de las tasas abonadas por el servicio, de unos presupuestos de obra y de una transferencia bancaria.

Segundo.- El 29 de julio se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 4 de septiembre la aseguradora de la Administración comunica que el siniestro por el que se reclama carece de cobertura.

Cuarto.- El 19 de septiembre el arquitecto técnico municipal informa de que se denegó la licencia y se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la denegación de conexión de suministro de agua, porque “la parcela catastral referenciada, se localiza en la unidad de ejecución ‘U11’, y no cuenta con el plan especial de reforma interior, que recogen las NN y 00 del Plan General de Ordenación Urbana, que resuelva la dotación urbanística de viales públicos, que dote de frente de fachada a las parcelas integrantes de la unidad, por la que discurran los servicios urbanos (sistemas de redes)”. Añade que no ha tenido conocimiento de que “las obras necesarias para la acometida concedida han sido ejecutadas por la solicitante”.

Quinto.- El 1 de octubre el secretario informa sobre los trámites a seguir ante una reclamación de responsabilidad patrimonial.



Sexto.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, el 21 de octubre presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial.

Séptimo.- El 31 de octubre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 esencialmente con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial. No obstante, debe ponerse de manifiesto la falta de argumentaciones y la insuficiencia documental del expediente remitido, únicamente suplida por la documentación obrante del Procurador del Común.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre.



La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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, en atención a la fecha de la Sentencia (25 de mayo de 2015, previa a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el citado 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

5ª.- El artículo 26.1.a) de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril, efectúa una enumeración de los servicios públicos que deben prestarse en todo caso y en todos los municipios. Entre ellos se encuentran el abastecimiento domiciliario de agua potable.

No obstante, debe tenerse presente que estos servicios no tienen el mismo alcance en todo el término municipal, y alguno de ellos solo adquieren el carácter de obligatorio para los Ayuntamientos en los suelos calificados como urbanos.

En este sentido, existe una doctrina jurisprudencial consolidada respecto de estos servicios públicos, según la cual debe diferenciarse los servicios exigibles solo en suelo urbano, de los que son de prestación obligatoria en todo el término municipal. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 8 de octubre de 2007, aportada por el Procurador del Común, señala que "(...) no cabe defender que el Ayuntamiento está obligado a prestar el servicio público de alcantarillado en la totalidad del territorio municipal, sino que lo estará de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Y la primera matización que se debe hacer respecto a este deber municipal la encontramos en la calificación urbanística del suelo en el que se demande la prestación de estos servicios".

En cuanto al suelo urbano no consolidado, este derecho también se reconoce pero está supeditado a la realización de las correspondientes obras de conexión a la red de alcantarillado a costa de los propietarios de la unidad de



ejecución, en cuyo caso, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de diciembre de 2003, el derecho de conexión a la red de saneamiento del núcleo urbano tampoco puede "subordinarse a la realización de un Plan Parcial, porque ello no es impedimento para que el Ayuntamiento cumpla con la prestación de servicios obligatorios en esta clase de suelo".

En el presente caso el inmueble para el que se solicita la conexión con la red de abastecimiento de agua potable municipal es una vivienda que se encuentra ubicada en suelo urbano no consolidado dentro de la unidad de ejecución "UE11", por lo que la interesada no tendría derecho más que a la autorización de obras de conexión.

Señala el Procurador del Común en la contestación a la queja efectuada que, a su juicio, "el suministro de agua potable constituye un caso aparte respecto de los servicios característicos de suelos urbanos, argumentando sustancialmente que, por regla general, las actividades autorizadas en suelo rústico no suelen precisar de pavimentación o alumbrado público, pero si es frecuente que demanden acometidas de agua potable para su adecuado desenvolvimiento.

»Por ello, creemos que existe este derecho de conectarse a la red de suministro de agua potable al margen de los condicionantes urbanísticos, derecho que esta Institución extiende incluso a las viviendas o pequeñas industrias autorizadas y situadas en suelo rústico, y por ello no podemos justificar o amparar que se niegue la conexión a viviendas habitadas y situadas en suelo urbano no consolidado, como la referida en este expediente, máxime cuando hemos comprobado que en esta misma zona existen un número importante de inmuebles (no solo el referido en esta queja) que se han levantado y ocupado, sin que nos conste ninguna reacción municipal efectiva y contraria a la consolidación de esta realidad, y sin que conozcamos si el Ayuntamiento permitió todas estas edificaciones sin exigir a los propietarios el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas en cuanto a la dotación de servicios básicos y/o simultánea urbanización".

6ª.- En el supuesto sometido a dictamen la responsabilidad patrimonial pretendida se funda en la falta de suministro por parte del servicio de abastecimiento municipal de agua.



No obstante, no hay prueba alguna en el expediente de que este acceso se solicitara hasta el año 2017 –se indica en la reclamación que la pidió repetidamente de forma verbal desde el año 2012- ni de la omisión o pasividad alegada -se resolvió en un plazo adecuado la denegación de licencia y el recurso de reposición- por lo que la eventual responsabilidad que se reclama provendría del retraso en su acceso al servicio desde la solicitud formal y su denegación, situación tras la cual presentó la queja ante el Procurador del Común.

Consta en la contestación del Procurador del Común, que cita un informe solicitado en relación a la queja presentada, que “en los archivos municipales, no aparece concesión de licencia de obra para la edificación situada en la parcela catastral referenciada, recogiéndose en la ficha catastral que la antigüedad de la construcción es de 1997.

»(...) Como ya se recogía en la resolución que denegaba la concesión de la conexión de agua, la parcela conforme `...a la documentación gráfica del Plan General de 1998,...´ queda ubicada, una parte, donde se ubica una vivienda, en suelo urbano no consolidado, con la calificación de Vivienda Aislada `VA´, dentro de la Unidad de Ejecución `U11´, y otra parte en suelo no urbanizable.

»2. - La parcela de referencia tiene su frente a un viario indicativo previsto en la Unidad de Ejecución `U11´ (...) 4.- La parcela no dispone de frente a viario público definido en el PGOU vigente.

»En la actualidad la unidad U11, no cuenta con el plan especial de reforma interior, que recogen las NN y 00 del Plan General de Ordenación Urbana, que resuelva la dotación urbanística de viales públicos, que resuelvan el frente de fachada a las parcelas integrantes de la unidad, por la que discurran los servicios urbanos (sistemas de redes, para este supuesto)”.

Por ello, concluye el Procurador del Común que “De todo ello, se deduce que no se dan los supuestos de nulidad y anulabilidad, en los que puede basarse el recurso de reposición interpuesto, al no cumplirse con la normativa urbanística”.



La jurisprudencia ha venido utilizando un criterio restrictivo al valorar el supuesto indemnizatorio relativo a la denegación y anulación de licencias urbanísticas, en razón de los siguientes motivos:

- La antijuridicidad de la lesión debe ser clara y manifiesta, sin que sea suficiente con una ilegalidad leve en la actuación de la Administración. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1986, 15 de noviembre de 1989 o 23 de noviembre de 1993, entre otras, rechazan pretensiones indemnizatorias por cuanto la ilegalidad en que ha incurrido la Administración no es manifiesta.

- En virtud del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como antes lo apuntaba el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización. En efecto, la anulación por sí misma no genera derechos indemnizatorios, lo que los genera es la producción de un daño efectivo y antijurídico. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1981 "(...) siendo innegable que toda denegación de una petición ocasiona siempre alguna clase de perjuicio al solicitante, este perjuicio no puede imputarse a la responsabilidad de la Administración por la sola razón de que la jurisdicción contencioso-administrativa anule el acto administrativo".

Por otra parte, el artículo 13 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, contempla una serie de supuestos en los que las condiciones de uso del suelo establecidas en la normativa urbanística otorgan derecho a exigir indemnización. Uno de ellos es el de "Indemnización por anulación, demora o denegación de licencia: cuando se anule una licencia urbanística, se demore injustificadamente su otorgamiento o se deniegue de forma improcedente, los perjudicados pueden reclamar el resarcimiento por los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos señalados en las normas sobre responsabilidad administrativa. No obstante, en ningún caso ha lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables a los perjudicados".

En el presente supuesto es preciso indicar que, en principio, de la no concesión de la licencia de obras solicitada no cabe derivar consecuencias indemnizatorias cuando el otorgamiento de ésta no era posible de conformidad



con la ordenación urbanística vigente. La reclamante debería ser plenamente conocedora de la situación urbanística de las parcela y de la falta de su licencia de obras.

En cuanto a la omisión del control de las construcciones, debe tenerse en cuenta la existencia de muchas viviendas diseminadas en la zona y que las competencias municipales en el otorgamiento de licencias son estrictamente urbanísticas, de mero control de cumplimiento de las previsiones contenidas en el planeamiento. Por otra parte, la licencia urbanística es un acto administrativo de naturaleza reglada mediante el cual la Administración realiza un control preventivo sobre la actividad de los administrados para asegurar que el aprovechamiento de los terrenos que se pretende llevar a cabo se ajusta a la ordenación urbanística.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2014 pone de relieve que la licencia "(...) tiene esencialmente naturaleza reglada, de modo que constituye un acto al que le cumple verificar si las previsiones establecidas por el plan resultan observadas y, en caso afirmativo, ejecutar tales previsiones", señalando que "(...) no corresponde a las licencias suplir las deficiencias o lagunas de que los planes urbanísticos pudieran adolecer; es más, trastocaría ello los principios sobre los que se asienta la normativa urbanística, como acabamos de indicar, en la medida en que, aparte de desnaturalizar la figura de la licencia urbanística en los términos antes indicados, los planes urbanísticos dejan de desarrollar el cometido que les es propio, la asignación del suelo a un destino específico".

En atención a los diferentes argumentos expuestos, al no estar demostrada la ilegalidad de la denegación de la licencia, este Consejo no considera acreditada la relación de causalidad entre la actuación municipal y el daño alegado, necesaria para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

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 a instancia de Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la falta de suministro por parte del servicio de abastecimiento municipal de agua.

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