



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de enero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 554/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 14 de diciembre de 2021 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. yyy1, debido a los daños y perjuicios ocasionados por el deficiente funcionamiento de la red municipal de saneamiento.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de diciembre de 2021 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 554/2021, 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 al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 30 de agosto de 2019 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una bodega de su propiedad, sita en la calle ccc1 s/n, travesía ccc2 de la localidad, por filtraciones debidas a las conducciones exteriores del abastecimiento de agua y que no proceden de su interior, porque la bodega tiene cortado el suministro de agua desde el año 2016.



Aporta informe pericial sobre la causa de los daños de 20 de julio de 2019, que se completa con el de su valoración de 16 de septiembre de 2019.

A instancia de la Administración, concreta que las filtraciones comenzaron durante los meses de abril o mayo de 2019 y se repiten de forma constante. Cuantifica los daños causados hasta la fecha en 4.312,50 euros.

Segundo.- Consta en el expediente parte de intervención de la Policía Local de 18 de octubre de 2019, ante la personación del reclamante en sus dependencias. Señala que "Una vez en el lugar de los hechos y acompañados por D. yyy1 se observa como la pared interior que pega con la bodega adosada a su lado derecho cuando se accede a la misma se encuentra manando agua, por lo que se cree (...) que dicha agua proviene de la mencionada bodega. Se adjuntan fotos del estado de dicha bodega. Preguntado al afectado de quien es esa bodega y si ha hablado con su propietario de este problema informa que le da buenas palabras pero que no soluciona el problema. Dicha persona se llama D. yyy2 (...). Que se intentó contactar con él pero que a la hora de realización de dicho parte no fue posible (...)".

Tercero.- El 16 de abril de 2020 la concesionaria del servicio de saneamiento, qqqq, S.A., presenta escrito en el que indica lo siguiente:

"Segundo: Que el 30 de julio de 2019, se dio entrada en la oficina de qqqq, S.A. una reclamación semejante a la actual. Que qqqq, S.A., después de realizar las comprobaciones oportunas, le contestó el 5 de Agosto de 2019 diciendo que, se descartaba que dicha agua proceda de la red general de abastecimiento puesto que no se trataba de un agua tratada, ni había fugas en las inmediaciones de la finca y no entraba de forma continua. También se decía que no podía ser la red de saneamiento puesto que la cota de la red en esa zona es incompatible con la inundación de la bodega.

»Tercero: Que el 3 de septiembre, volvió a presentar la reclamación y el 16 de septiembre, volvimos a personarnos en la Bodega ccc3 acompañados por el propietario don yyy1. En esta ocasión en la bodega solo se observaba humedad, no había filtraciones y el supuesto pozo de drenaje no tenía agua. El Sr. yyy1 nos indicó una zona de la calle donde él pensaba que entraba el agua, se procedió a abrir esa zona y se comprobó que estaba seca. El 17 de septiembre se contestó a la reclamación diciendo lo que habíamos hecho y los resultados. Se volvió a decir [que no es posible que el] agua proceda de la red general de abastecimiento puesto que no se trata de un agua tratada, ni hay fugas en las inmediaciones de la finca y no entra de forma continua. También se decía que si



hubiese una fuga en la red de abastecimiento la entrada a la bodega sería continua.

»Cuarto: Que en el informe presentado por D. yyy1, realizado por D. yyy3, en el punto C. Causas que provocan la humedad, dice que es debido a una fuga en la red de abastecimiento. Las filtraciones en la bodega se producen de modo intermitente, la red de abastecimiento siempre está llena de agua tratada, si hubiese una fuga, las filtraciones estarían siempre y hubiesen aumentado con el tiempo. Las fugas en la red no aparecen y desaparecen sin hacer nada, por lo que no es posible que la causante de las filtraciones intermitentes sea la red de abastecimiento municipal de xxxx.

»Quinto: Que hemos vuelto a hacer una búsqueda de fugas por esas calles y no hemos encontrado nada.

»Sexto: Que no sabemos la situación actual de la bodega. Debido al confinamiento no hemos podido realizar ninguna visita a la bodega. Por todo ello rechazamos toda responsabilidad, de daños a terceros a no ser imputable a una fuga en la red de abastecimiento. Se adjuntan reclamaciones de D. yyy1 realizadas a qqqq S.A. y contestaciones (...) a dichas reclamaciones”.

Cuarto.-El 26 de noviembre y el 14 de diciembre, ambos de 2020, los servicios técnicos municipales y el servicio de obras emiten sendos informes en los que afirman no tener constancia de los hechos alegados ni del mal estado de los elementos a los que se refiere la reclamación.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al reclamante, el 29 de diciembre de 2020 presenta alegaciones en las que reitera la pretensión e indica que “El Informe de La Policía Local acredita la existencia de los daños, pero lo cierto es que si tal y como consta en dicho informe se cree que el agua proviene de la bodega colindante, lo que debió al menos es determinar si el origen es un problema o fuga en la red de abastecimiento general existente en la bodega colindante y que de modo intermitente afecta también a la bodega de esta parte. Por ello se solicita que por parte de la Policía Local se informe sobre el estado de la bodega colindante propiedad de don D. yyy2 y que por parte del servicio municipal de aguas se compruebe la red general y posibles averías o fallos en la misma en la propiedad (...) colindante con la de esta parte”.

Sexto.- A la vista de las alegaciones, el 27 de febrero de 2021 qqqq, S.A. contesta lo siguiente: “Primero: Nos reiteramos en el escrito presentado al Ayto. de xxxx el 16 de Abril de 2020. Segundo: Se ha vuelto a comprobar la red general



y no se ha encontrado nada. Tercero: Respecto a la bodega colindante propiedad de Don yyy2, no podemos decir nada al respecto. Este señor no vive en xxxx y la madre, que vive en una vivienda al lado de dicha bodega nos ha dicho que ella no tiene la llave”.

Séptimo.- El 25 de marzo la Policía Local informa de que el “24 de marzo del 2021 se le pide informe a esta Policía sobre el estado de la bodega adyacente a la que solicita los daños, intentando acceder a ella con permiso de su dueño, comunicando el dueño que no podemos entrar y dándonos un informe realizado por su empresa aseguradora, el cual se adjunta”.

El informe de dicha aseguradora, de 23 de octubre de 2019, señala que “Visita comprobación: el vecino de nuestro asegurado se queja de que esporádicamente le aparece agua en la bodega colindante: se han hecho las comprobaciones oportunas y se descarta rotura de tubería de nuestro asegurado”.

Octavo.- Concedido nuevo trámite de audiencia al reclamante, el 6 de abril presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

Noveno.- El 30 de noviembre de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no acreditarse la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

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 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. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

3ª.- No consta acreditada la legitimación del reclamante en los términos establecidos por la LPAC, al no haberse aportado el título que acredite su derecho sobre el inmueble dañado. Su justificación será condición necesaria para el dictado de una eventual resolución estimatoria de la reclamación planteada.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación se ha presentado 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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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 la 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 LBRL 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 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dispone 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 para el abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, según lo dispuesto en el artículo 25.2.c) de la LBRL. Estos servicios, a tenor del artículo 26.1.a) de la misma Ley, son de obligatoria prestación en todos los municipios.

Cuando se plantea, como en este supuesto, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista, la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

Es doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, Dictámenes 889/2012, de 27 de diciembre, 43/2015, de 19 de febrero, 154/2015, de 7 de mayo, 360/2019, de 1 de agosto, 550/2019, de 21 de noviembre, 347/2020, de 15 de octubre) la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquella pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate". En el mismo sentido se ha pronunciado la

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 405/2020, de 14 de mayo.

De acuerdo con ello y 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 aquel. 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 estos 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).

En este caso, los informes emitidos por los técnicos municipales no se pronuncian sobre la cuestión, pues solo se refieren a la falta de constancia de los hechos. Ahora bien, el informe emitido por qqqq, S.A., da cuenta de todas las actuaciones reiteradamente realizadas a los efectos de comprobar el funcionamiento de la red general de abastecimiento, tras las cuales descarta que el agua proceda de ella ya que “no se trataba de un agua tratada, ni había fugas en las inmediaciones de la finca y no entraba de forma continua. También se decía que no podía ser la red de saneamiento puesto que la cota de la red en esa zona es incompatible con la inundación de la bodega”.

El informe pericial aportado con la reclamación no hace un análisis detallado de la causa del daño, pues se limita a afirmar que “La causa que provoca la humedad es la filtración existente desde la calle a través de la fachada provocada por la posible rotura del conducto de abastecimiento antes del punto en que estaba colocado el contador ya que no puede ser posterior al estar cortado el suministro de agua a la bodega desde octubre de 2016. Por lo tanto, no se puede decir que la filtración sea del interior, ya que, al no existir suministro, el agua solo puede venir del exterior, y teniendo en cuenta que no es agua de lluvia, sino del abastecimiento urbano, esta solo puede proceder de alguna fuga existente en alguno de los conductos”. Frente a ello, la empresa concesionaria en su informe descarta este razonamiento del informe pericial, puesto que “Las filtraciones en la bodega se producen de modo intermitente, la red de abastecimiento siempre está llena de agua tratada, si hubiese una fuga, las filtraciones estarían siempre y hubiesen aumentado con el tiempo. Las fugas en la red no aparecen y desaparecen sin hacer nada, por lo que no es posible que la causante de las filtraciones intermitentes sea la red de abastecimiento municipal de xxxx”.

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera que en el presente caso los razonamientos ofrecidos en el informe de la empresa concesionaria deben

prevalecer sobre el aportado por la interesada que, como se ha indicado, no contiene una línea argumental que apoye la conclusión que alcanza y, en consecuencia, no acredita suficientemente la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público local, necesaria para declarar la responsabilidad administrativa.

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. yyy1, debido a los daños sufridos por el deficiente funcionamiento de la red municipal de saneamiento.

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