



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 27 de junio de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 277/2023**

### **I**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 15 de junio de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de la Asociación de Industriales Comerciantes vvvv, debido a los daños causados en la cubierta del edificio del mercado municipal ccc1 por la realización de unas obras municipales.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 277/2023, 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 resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

**Primero.-** El 25 de febrero de 2021 D. yyyy, en representación de la Asociación de Industriales Comerciantes vvvv, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx por los daños ocasionados en el edificio del mercado municipal ccc1, sito en la calle ccc2 1-2 de esa ciudad, por la realización de las obras de instalación de un jardín en



la cubierta del mismo, en ejecución del programa Urban Green Up, promovidas por dicho Ayuntamiento y que se desarrollaron durante el año 2020.

Indica que el Ayuntamiento adjudicó tales obras a la empresa qqq1 Parques y Jardines, S.L., que a su vez subcontrató los servicios de desmontaje y montaje del sistema de extracción y ventilación de la cubierta a la empresa Refrigeración qqq2 S.L., y todo ello bajo el proyecto de ejecución elaborado por la propia Administración.

Señala que tras la realización de las obras se observó que “el sistema de extracción y ventilación de la mitad del segundo sótano no funcionaba correctamente. Ante esta circunstancia, se avisó a la empresa encargada del mantenimiento de dicha instalación, la cual pudo comprobar que dos extractores estaban sin anclar a los amortiguadores y no estaban conectados a los conductos, los cables eléctricos estaban amontonados y sin conectar, había tapas sin colocar y un compresor estaba derivado y no funcionaba. Además, los conductos de ventilación no estaban bien colocados, pues estos se encontraban simplemente pegados con cinta adhesiva”. Además, “el sistema de TDT tampoco se encontraba, después de las obras del jardín, como estaba con anterioridad a estas. El cable de dicho sistema se encontraba atado a los barrotes de las ventanas, pasando también por detrás de las tuberías del sistema de riego, además de dejar dicho cable no conectado, lo cual supuso dejar inutilizado dicho sistema”.

Entiende que dichas deficiencias obedecen sin duda alguna “a las obras de instalación del jardín en la cubierta del edificio, pues con anterioridad a estas se realizaron dos revisiones trimestrales por la empresa de mantenimiento de las instalaciones de extracción y ventilación del inmueble, en las cuales se reflejaba el perfecto estado de funcionamiento de estos equipos”.

También refiere que con anterioridad a la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial se dirigieron reclamaciones a la contratista y a la subcontratista, que negaron cualquier responsabilidad en tales daños.

Reclama una indemnización total de 3.121,32 euros.

Adjunta a la reclamación un informe de revisión de mantenimiento preventivo del sistema de climatización de diciembre de 2019 y de 2 de septiembre de 2020, un informe pericial de valoración de los daños, las



reclamaciones efectuadas a contratista y subcontratista, las contestaciones a las mismas y diversa documentación relativa a la representación.

**Segundo.-** Obran en el expediente un informe de la Agencia de Innovación y Desarrollo Económico de la Concejalía de Innovación, Desarrollo Económico, Empleo y Comercio de 23 de marzo de 2021, un informe de la contratista de 18 de septiembre de 2020, y un informe de la subcontratista de 16 de septiembre de 2020.

**Tercero.-** Mediante providencia de 3 de mayo de 2022 se concede trámite de audiencia a la contratista, la cual presenta alegaciones y diversa documentación el 15 de junio.

**Cuarto.-** El 7 de julio de 2022 se concede trámite de audiencia a la reclamante, que el día 26 inmediato siguiente presenta alegaciones en las que, además de afirmarse y ratificarse en su reclamación, considera que sus pruebas y conclusiones no han podido ser rebatidas en ningún momento durante la tramitación del expediente, solicita prueba testifical y pericial y eleva la cuantía de la reclamación hasta los 3.789,23 euros.

**Quinto.-** El 4 de agosto de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación y se inadmite la prueba testifical-pericial propuesta "por manifiestamente improcedentes", al figurar ya en el expediente los informes sobre los que versaría tal prueba.

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

**Sexto.-** Por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo de 28 de junio de 2023, se requiere al Ayuntamiento para complete el expediente en el sentido de incluir "el correo electrónico de 18 de marzo de 2021 remitido por el director de dichas obras obra y supervisor municipal". En la misma fecha se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Dado el tiempo transcurrido sin remitirse le documentación solicitada, el 23 de mayo de 2024 la Sección Segunda del Consejo Consultivo acuerda reiterar el requerimiento advirtiendo que se produciría la caducidad del expediente de consulta en caso de no atender el requerimiento en un plazo de tres meses.



**Séptimo.-** Recibida la documentación solicitada, el 6 de junio de 2024 se reanuda el plazo para emitir el 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, correspondiendo 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 (LPAC).

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presentó la reclamación (el 25 de febrero de 2021) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 4 de agosto de 2022), lo que excede el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. También ha de ponerse de manifiesto la demora de casi un año en atender el requerimiento de este Consejo. Estas circunstancias suponen una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

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 anomalía 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.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC, y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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 interpuesto 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 LRJSP, a la que además se remite el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la reiterada doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor.



Asimismo, se exige que la reclamación se haya presentado antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que se pueda producir.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en el edificio de un mercado municipal como consecuencia de la realización de unas obras promovidas por el Ayuntamiento.

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 2568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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". Y es indiscutible la competencia de los municipios en materia de "ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante", de acuerdo con el artículo 25.2.i) de la LBRL.

Es un hecho no controvertido y admitido en la propuesta de resolución que la reclamante, Asociación de Industriales Comerciantes vvvv, es la adjudicataria de la concesión del dominio público para la explotación del mercado municipal ccc1 por un periodo de 10 años, en virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de 15 de noviembre de 2017.

Cuando se plantea, como ocurre en este caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración en la que interviene un contratista (en



este caso qqq1 Parques y Jardines, S.L.), la jurisprudencia 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 reiterada del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, dictámenes 43/2015, de 19 de febrero, 154/2015, de 7 de mayo, 360/2019, de 1 de agosto, 550/2019, de 21 de noviembre, o 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 405/2020, de 14 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Para supuestos de obras como el analizado cabe traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1987, que señala que "La ejecución de obras en las vías públicas de las ciudades da lugar a un conjunto de molestias que en principio deben ser consideradas como cargas comunes propias de la vida en el medio urbano. Ahora bien, cuando las molestias inciden con trascendencia patrimonial en la esfera jurídica de los administrados pueden integrar el concepto técnico de lesión indemnizable".

Sentado lo anterior, y en cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. 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, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Comprobada la realidad de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, lo que, como queda dicho, es un requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La reclamante entiende que los daños se han producido por las obras de instalación del jardín en la cubierta, ya que con anterioridad a las mismas se realizaron dos revisiones de las instalaciones de extracción y ventilación en las que se reflejaba el perfecto estado de funcionamiento de estos equipos. El informe pericial aportado junto con la reclamación sostiene lo siguiente:

“En la visita realizada, se pudo comprobar que los conductos habían sido colocados recientemente, indicando el peticionario y la persona de enlace con el ayuntamiento, que se estaban enterando, a la vez que yo, de que habían sido colocados. Aunque los conductos estaban colocados, la colocación no estaba bien realizada, estando simplemente pegados con cinta adhesiva. Los cables seguían sin conectar, amontonados debajo de los motores, parecía que estaban ocultos para que no se vieran que estaban sin conectar.

»Con respecto a la antena de TDT, en la visita ya ha sido conexionada provisionalmente por el peticionario en la caja de conexiones, aunque lo que respecta al cable, la empresa contratista lo ha dejado colocado atado a los barrotes de las ventanas y lo ha pasado por detrás de la tubería del sistema de riego, teniendo que desmontar la tubería o el cable en su totalidad, en caso de necesidad, por lo que debe ser repuesto de forma correcta como estaba antes de la ejecución de las obras de la cubierta.

»En ambos casos, la empresa contratista de las obras ha negado su responsabilidad en los daños. En el caso de la antena, refiere que los cables estaban sueltos y atados de cualquier manera al antepecho, pero





dichos cables a los que hace referencia, son los de la iluminación de Navidad y no los de la antena. La caja de la antena estaba colocada sujeta a la pared y la dejaron suelta, aunque la reclamación no es por que estuviera suelta, sino porque también la dejaron sin conexionar, así como por la no colocación del cable, puesto de cualquier manera tras la tubería de riego y atado a la ventana a la altura de la cabeza de una persona, con el consiguiente riesgo a la hora de pasar por ahí”.

El informe concluye señalando que, “A la vista de las circunstancias expuestas en este informe pericial, y una vez analizada la documentación, el perito considera que los daños constatados están ocasionados por la empresa contratista de las obras de la cubierta del edificio, que ha dejado parte de las instalaciones sin montar. El importe de la reparación de los daños ocasionados por esta causa asciende a la cantidad de 3.121,32 €”.

Por su parte, tanto la dirección facultativa de las obras como la contratista consideran que los desperfectos se corresponden con un deficiente mantenimiento de las instalaciones, al cual viene obligado la reclamante en virtud del título concesional sobre el demanio público que viene ostentando en relación con el mercado municipal ccc1 desde 2017.

En concreto, la contratista, en su informe de 18 de septiembre de 2020, afirma que “Antes del inicio de la obra se observó, que la caja de conexiones de la antena de TV estaba sujeta con un tornillo colgando de la pared tal como se observa en la fotografía, y el cableado tirado sobre las baldosas”; que “qqq1 Parques y Jardines S.L., en ningún caso ha manipulado ni el cableado ni la caja ya que no ha afectaba en nuestra obra. En la foto que sacamos antes del inicio de la obra se ve colgando la caja tal como está en la actualidad”; y, por lo que respecta a los equipos de extracción, que “En el caso del equipo de extracción qqq1 Parques y Jardines se limitó a desmontar los paneles de protección del equipo, en las fotos se puede ver el estado de las correas cuando retiramos los paneles. No se ha manipulado nada mas ya que no era necesario. Por otro lado, se pueden ver en las fotos los cables que estaban tirados y cortados”.

Por otro lado, la subcontratista indica que “ha realizado los trabajos solicitado por la empresa qqq1 Parques y Jardines, S,L. en el Mercado ccc1. Para el desmontaje y montaje de 9 unidades exteriores de aire acondicionado y extracción situados en la cubierta del mercado. Se ha desmontado las unidades exteriores en 3 etapas diferentes”. Y añade que:



“Todas las unidades han sido probadas en vado y con gas, para la comprobación de fugas. Sin ningún contratiempo. Y se van poniendo en funcionamiento según se van montando por etapas.

»Una vez pasado un mes desde la finalización del montaje de la 2ª Etapa. El responsable del Mercado ccc1 nos comunica que hay una unidad de esta Etapa que dispara el diferencial de la corriente. A lo que se le contesta que todas las unidades se han dejado en funcionamiento sin ningún percance”.

Ante la discrepancia de los informes sobre la causa de los daños, y por lo que se refiere a la valoración de la prueba pericial, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2022 (rec. 5631/2019) matiza los criterios tradicionales y encierra una detallada, precisa y completa doctrina sobre el valor de los informes de los expertos al servicio de la Administración. La citada sentencia considera que, cuando concurre un experto privado y uno de la Administración, a la hora de valorar los informes periciales contradictorios, no debe prevalecer el informe pericial de la Administración por la simple mayor objetividad o imparcialidad de los expertos al servicio de la misma. Esto no es lo que la ley requiere. La sentencia considera que se debe examinar la mayor o menor solidez de cada uno de los dictámenes periciales, teniendo en cuenta sus fuentes, su desarrollo expositivo, e incluso el prestigio profesional de su autor. Por tanto, no se puede otorgar implícitamente el carácter de prueba tasada o legal a los dictámenes e informes provenientes de la Administración.

A la vista de los informes obrantes en el expediente, este Consejo Consultivo considera más concreto y consistente, desde el punto de vista argumental, el informe de la contratista, que asimismo presenta una mayor solidez y motivación que el informe pericial aportado con la reclamación.

Aquel informe analiza pormenorizadamente y rebate las conclusiones del informe pericial aportado por la reclamante de por qué las deficiencias detectadas no pueden achacarse a la actividad municipal y, en concreto a las obras en la cubierta del edificio del mercado, al no haberse manipulado por parte de dicha contratista los cables de la TDT y encontrarse la caja de conexiones de la antena de TV sujeta con un tornillo colgando de la pared. La subcontratista tampoco reporta ningún problema con relación al sistema de extracción; y como colofón, la dirección facultativa de obra, en correo



electrónico de 18 de marzo de 2021, indica que las obras se recibieron sin ningún tipo de incidencia. Por otro lado, el informe pericial aportado por la reclamante parece centrarse más en cuantificar los daños y relatar el estado en el que supuestamente quedaron las instalaciones tras las obras que en especificar las causas que han originado dichos daños.

Por cuanto antecede, no puede considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados por la reclamante y el funcionamiento del servicio municipal, por lo 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 por D. yyyy, en nombre y representación de la Asociación de Industriales Comerciantes vvvv, debido a los daños ocasionados en la cubierta del edificio del mercado municipal ccc1 por la realización de unas obras municipales.

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