



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de enero de 2024, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1 y Dña. yyy2 y Dña. yyy3*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 506/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de diciembre 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 Dña. yyy1, Dña. yyy2 y Dña. yyy3, debido a los daños y perjuicios ocasionados en una vivienda por las filtraciones de agua producidas por la ejecución de unas obras municipales.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de diciembre de 2023 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 506/2023 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 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 a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 12 de septiembre de 2022 Dña. yyy1, Dña. yyy2 y Dña. yyy3 presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños ocasionados en un inmueble del que son usufructuaria y nudas propietarias, respectivamente, sito en la Plaza cccc, actual número 17 de dicha localidad, por la realización de unas obras



municipales. Señalan que, como consecuencia de las obras de remodelación de la Plaza cccc, se ha elevado la rasante del pavimento en unos 18-20 centímetros respecto de la altura anterior, de tal manera que “el pavimento de terminación enrasa con el acceso a la vivienda”. Además, indican “también que la remodelación de la Plaza cccc ha supuesto que se ha modificado la pendiente de la calle a la que da la fachada de la vivienda que nos ocupa, de manera que se dispone un pavimento prácticamente en un solo plano (...)”. Todo lo cual generaría la producción de humedades en la vivienda.

Aportan junto con la reclamación, diversa documentación justificativa de los títulos de propiedad y usufructo del inmueble, informe pericial sobre los daños producidos emitido por arquitecto técnico, e informe emitido por el arquitecto de la mancomunidad xxx2.

Reclaman una indemnización total de 14.567,68 euros.

Segundo.- Mediante decreto de la Alcaldía de 10 de octubre de 2022 se requiere a las reclamantes para que aporten copia de su documento nacional de identidad o documentación que acredite su identidad, copia del certificado de inscripción del derecho de propiedad en el Registro de Propiedad de xxx3, escritura pública de aceptación de herencia y liquidación del correspondiente impuesto de sucesiones o cualquier otro documento que acredite su copropiedad de la vivienda y asimismo aclaren la fecha exacta en la que ocurrieron los hechos que reclaman.

Las reclamantes atienden el requerimiento y aportan la documentación solicitada el 28 de octubre.

Tercero.- Mediante decreto de 14 de noviembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- Obran en el expediente informes del arquitecto de la mancomunidad xxx2 de 15 de noviembre de 2022 y de 28 de noviembre de 2023.

Quinto.- Mediante acuerdo de 21 de noviembre se admiten las pruebas propuestas y se concede trámite de alegaciones a los interesados.

El 20 de diciembre las reclamantes solicitan una prórroga del plazo por ocho días para poder aportar ampliación del informe pericial.



Dicha solicitud es admitida mediante acuerdo de 21 de diciembre.

Sexto.- El 1 de marzo de 2023 las reclamantes presentan alegaciones y la ampliación del informe pericial anunciada.

Séptimo.- Mediante decreto de 30 de noviembre se nombra nuevo instructor del procedimiento.

Octavo.- En la misma fecha se formula la propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

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 (LPAC).

No obstante, cabe poner de manifiesto el tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial (el 12 de septiembre de 2022) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 30 de noviembre de 2023), con lo que se excede el plazo señalado en el artículo 91.3 de la LPAC. Esta circunstancia que supone una vulneración por 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 las reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

4ª.- Por lo que se refiere al plazo de interposición de la reclamación, es preciso analizar si se ha presentado en tiempo hábil, de conformidad con el artículo 67.1 de la LPAC. El citado artículo dispone que "Los interesados solo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas".

La Administración, en la propuesta de resolución, considera prescritos los daños, puesto que la reforma de la Plaza cccc de la que traerían consecuencia los daños por humedades en la vivienda se remontaría a 1989. En concreto, señala: "sin perjuicio de que la reclamación se ha interpuesto transcurrido más de un año desde el origen de los daños reclamados por hechos acaecidos en 1.989, por lo que puede entenderse el derecho prescrito en base al artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

A este respecto, para analizar si una reclamación se ha interpuesto o no en plazo, este Consejo (por todos dictamen 23/2022 de 3 de marzo) ha valorado supuestos en los que ha sido preciso concretar el tipo de daño



sufrido (daño continuado o daño permanente) a fin de determinar el *dies a quo* del cómputo del plazo para reclamar. Para ello, se ha acogido la distinción entre daños permanentes y daños continuados, sobre la que la jurisprudencia se ha pronunciado de manera reiterada (sentencias del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004 y de 22 de febrero de 2012).

Daños permanentes son aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto, aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, y, producido el acto causante de la lesión, esta queda determinada y puede ser evaluada de forma definitiva. Por ello, el día inicial del cómputo es el siguiente a aquel en que se produce el daño.

Daños continuados, en cambio, son aquellos que, con una unidad de acto, se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, cuyo resultado lesivo no puede cuantificarse de forma definitiva hasta que no cesa el hecho causante del mismo, sino que es necesario que pase un periodo de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Por eso, para este tipo de daños, el plazo para reclamar empieza a contarse desde el día en que cesan los efectos lesivos, es decir, cuando se conozcan definitivamente los efectos del quebranto.

En el supuesto sometido a consideración, el informe pericial aportado junto con la reclamación sostiene que los daños continúan a fecha de emisión del mismo, y en concreto considera:

“Ante esta situación, las propietarias, con gran preocupación ante los deterioros que vienen observando en la bodega, solicitaron asesoramiento al Ayuntamiento de xxx1, el cual, a través del Arquitecto de la Mancomunidad de xxx2 informó al respecto en diciembre de 2018.

»Dado que, a fecha de hoy, las filtraciones han seguido progresando, y los daños en la bodega han agravado el mal estado de los revestimientos interiores, así como la disgregación de la `roca´ en que se ha excavado la bodega se ha incrementado, las propietarias han considerado necesaria la emisión de informe técnico a fin de iniciar las medidas de protección que sean procedentes”.

Dado que la rúbrica de dicho informe se refiere a noviembre de 2021, que los informes emitidos por el arquitecto de la mancomunidad xxx2 no se



pronuncian a este respecto y que la Administración tampoco profundiza en demasía sobre la cuestión de la prescripción, al haberse interpuesto la reclamación el 12 de septiembre de 2022, los daños deben considerarse daños continuados y, por ende, la reclamación se entendería interpuesta en plazo.

5ª.- 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 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) 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 presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

6ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados en un inmueble a causa de las filtraciones de agua producidas por la ejecución de unas obras 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.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el cual 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 para la pavimentación de vías públicas, de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL.

Para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia de la ejecución de la obra, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente



de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

Junto a ello, ante la discrepancia en cuanto a 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.

En el presente supuesto, el informe pericial de las reclamantes sostiene que los daños por filtraciones de agua son debidos, sin duda alguna, a las obras de remodelación de la Plaza cccc, y ello por las siguientes razones:



“1.- Por un lado, el recrecido de cota de rasante del pavimento de terminación de la Plaza ha dejado la entrada de vivienda a ras del pavimento, circunstancia que deja desprotegida la entrada a la vivienda de posibles filtraciones de aguas de escorrentía del pavimento.

»2.- El pavimento de terminación de la Plaza cccc presenta un desnivel de evacuación de aguas de lluvia que vierte contra la fachada del edificio que nos ocupa, circunstancia que es igualmente, causa de las humedades, puesto que este desnivel conduce las aguas de superficie al pie de la vivienda

»3.- Las actuaciones de soterrado del tendido eléctrico ubicado junto a la fachada de la vivienda, es otra circunstancia que aumenta el riesgo de filtraciones, ya que la zanja donde se aloja el cableado, así como las arquetas de registro del mismo, funcionan como línea de drenaje del agua de superficie, conduciendo estas aguas hacia la línea de fachada de la vivienda y aumentando la presión del agua sobre los muros de sótano, muros de coronación de la bodega, y que a su vez, encauza las aguas de lluvia vertidas por los canalones de las viviendas”.

Por su parte el informe del arquitecto de la mancomunidad xxx2 de 15 de noviembre de 2022 considera:

“Para comprobar la vertiente de las aguas, se ha tirado agua al lado de la ventilación de sótano, junto a la pared. En las fotografías, (fotografías 13 Y 14 del informe) se observa claramente, que pese a que el agua se vierte junto al muro, esta discurre de manera que se aleja de la fachada.

»También en esas fotografías se puede ver, que las piedras que se han colocado a modo de zócalo en la fachada, tienen un color homogéneo. Si existiera una absorción de agua significativa entre la pared y el pavimento, el granito del zócalo, estaría acusando esa humedad, no solo cuando esta mojado, sino de forma visible con un cambio de tonalidad permanente.

»El color de la pieza es homogéneo, luego la pieza no absorbe agua por capilaridad, lo cual parece incongruente, si el muro al cual se ancla tuviera humedades por capilaridad

»En el informe se describen las humedades por capilaridad que, supuestamente, aparecen en “la fachada a la plaza”, por el interior de la



edificación. Esa capilaridad no se manifiesta al exterior, lo cual parece indicar una contradicción. En edificaciones con humedad por capilaridad, es todo el grueso del muro el que hace ascender la humedad, observándose desperfectos en el interior y en el exterior.

»Por otra parte, aunque en las fotografías no se aprecia con claridad, parece que la humedad pudiera deberse a condensaciones. Mancha la pared en general, no hasta el nivel osmótico que alcanzaría el agua de capilaridad, (que suele ser constante en altura) y se acusa al interior en el solado. A juicio de este técnico, en edificaciones antiguas, como es el caso, y habitualmente desocupadas, no se produce un ciclo adecuado de ventilaciones, estando el interior de las viviendas húmedo, y no pudiendo ventilar, (tal como se obliga en edificios de nueva construcción), la humedad del ambiente se condensa en las paredes frías, en este caso, las paredes a la calle, es decir las que recaen en la Plaza, al ser las más frías, pues el resto están protegidas por otras edificaciones. Además, es esta fachada la que tiene huecos a la calle, ventanas y puertas, con tienen carpinterías antiguas, que no evitan los puentes térmicos, ni el efecto pared fría, con carpinterías metálicas o incluso tienen cristales de una hoja, donde se producen condensaciones, que son absorbidas por la avidez de agua de los yesos, y que escurren hasta el suelo, empapando, como se observa, las primeras baldosas del de barro pavimento.

»Resumiendo, a juicio de este técnico, las humedades en planta sobre rasante, de la edificación, no parecen de capilaridad, por succión del agua del subsuelo, sino que deben de considerarse como humedades de condensación, derivadas de una falta de ventilación, unida a un ambiente muy húmedo. Esto es, no provocadas por las infiltraciones de agua exteriores, sino, por la condensación del agua interior”.

Posteriormente, el mismo arquitecto, en informe de 28 de noviembre de 2023, señala: “Aunque no se ha podido constatar fotográficamente, la propiedad es colindante con una edificación que colapsó y fue declarada en ruinas. De oficio el ayuntamiento procedió a su derribo, sin que la propiedad se haya hecho cargo de las obras necesarias para evitar posibles filtraciones a los vecinos. Hay constancia de que dicha edificación tenía una bodega que colapsó, provocando la ruina del edificio, esto sucedió hace casi veinte años. Actualmente dicha bodega, carece de saneamiento, y se encuentra al aire y sin cubierta, en ella se ha de acumular necesariamente gran cantidad de agua de lluvia que no tendrá otra salida que la filtración, al estar por debajo de la línea de desagüe. Como técnico veo una gran probabilidad de que



pueda ser el foco de infiltración de agua que derive por filtración a la bodega en estudio. El informe presentado no hace ninguna mención a esa posibilidad”.

Y en sus conclusiones establece: “En la visita se observa la presencia de agua infiltrada y varios desperfectos por humedades, pero que este técnico entiende que son difícilmente achacables inequívocamente al ayuntamiento, por localizarse en muchos de los casos en zonas muy alejadas del ámbito del dominio público. El agua que se ve correr por la viga de forma claramente visible puede achacarse a la manguera de achique puesta en funcionamiento antes de la visita, y la presencia de agua en la arqueta, a la existencia de un solar descuidado, con una bodega inundable colindante con la medianera de la edificación, parece una causa más probable que la lluvia que se filtra a través del pavimento de la plaza. Otros daños como el del techo, en la parte de bóveda colapsada, donde se ha realizado la obra, se dan en general en otras bodegas por deficiencias en la ventilación, sobre todo cuando hay gran presencia de agua”.

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

Así, dicho informe analiza pormenorizadamente y rebate las conclusiones del informe pericial de parte, de por qué las humedades producidas no pueden achacarse a la actividad municipal, al producirse muchas de ellas en zonas del inmueble bastante alejadas del dominio público y que parecen más compatibles con otras causas como la falta de ventilación, la propia antigüedad de la vivienda o la acumulación de agua en la bodega colindante. Por otro lado, el informe pericial de parte parece centrarse más en señalar las actuaciones que deberían llevarse a cabo para minimizar los daños por humedades y evitarlos en un futuro que en especificar concretamente, las causas que han originado dichos daños.

Por cuanto antecede, al no poder considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados por la reclamante y el funcionamiento del servicio municipal, 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 Dña. yyy1, Dña. yyy2 y Dña. yyy3, debido a los daños y perjuicios ocasionados en una vivienda por las filtraciones de agua producidas por la ejecución de unas obras municipales.

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