



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 23 de mayo 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 207/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de abril de 2024 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, debido a los daños ocasionados en su vivienda por las obras públicas que se estaban ejecutando en las galerías de alimentación "ccc1" de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de abril 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 207/2024, 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 al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 25 de mayo de 2023 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1 por los daños causados en la vivienda de su propiedad, situada en la calle ccc2 núm. 3, piso 1º-C de esa ciudad, por las obras de remodelación de las galerías municipales de alimentación "ccc1", situadas en la planta baja del mismo edificio, que se estaban ejecutando por la empresa constructora qq1, S.A.



El reclamante refiere que su vivienda está situada encima de la galería de alimentación y que desde el inicio de las obras en el mes de marzo de 2022 aparecieron grietas y fisuras en paredes y techos de las viviendas causadas por las vibraciones de la maquinaria utilizada en los trabajos de demolición de fachadas, falsos techos, suelos y paredes de los locales comerciales de la galería. También señala que tras la demolición de los elementos constructivos de la planta baja apareció humedad en la vivienda provocando daños tanto en el parquet de varias estancias como en suelos, paredes y rincones, alcanzando a somieres y colchones, y que la vivienda no reúne condiciones para ser habitada.

Solicita la indemnización de los daños por importe de 12.814,87 euros, desglosados en el importe presupuestado para la retirada del parquet existente y la colocación de uno nuevo, reparación de grietas y aplicación de pintura plástica en techos y paredes y reposición de colchones y somieres, además del importe (respecto del cual no consta presupuesto previo) correspondiente a mudanza para muebles con estancia de 10 días en guardamuebles.

El reclamante adjunta a su reclamación escritura de compraventa de la vivienda, adquirida en régimen de gananciales; copia del documento nacional de identidad; un amplio reportaje fotográfico tanto del exterior del edificio como de los daños en el interior de la vivienda; y un informe pericial, elaborado por perito tasador (arquitecto técnico) que incorpora anexo con 55 fotografías y los presupuestos de reparación de los daños causados por las obras.

El informe pericial aportado, realizado tras la visita de la vivienda el 30 de diciembre de 2022, concluye que los daños en la vivienda tienen su origen en las obras ejecutadas en los locales de la planta inferior. Respecto de las grietas y fisuras en la vivienda, el informe pericial afirma que "Es indudable que, durante el derribo de fachadas, particiones y falsos techos de los locales que constituían las galerías comerciales, se producirían importantes vibraciones y movimientos estructurales que afectarían a elementos constructivos del resto de edificio/s y ello entiendo que ha originado las grietas que han aparecido en la vivienda". En cuanto a los daños causados por las humedades, atribuye su presencia a la ausencia de falsos techos en los locales de las galerías, separados de la vivienda solamente por el forjado, lo que provoca transmisiones térmicas (desde la vivienda hacia el local) que originan condensaciones del vapor de agua (producido dentro de la vivienda)



sobre el forjado. Considera que dicha transmisión térmica dejara de producirse cuando en dichos locales se hayan colocado falsos techos, ejecutado cerramientos y climatizado su ambiente de forma que su temperatura aumente y sea similar a la de las viviendas superiores.

Segundo.- El 31 de mayo de 2023 la Secretaría Ejecutiva del Área de Innovación, Desarrollo Económico, Empleo y Comercio del Ayuntamiento, a requerimiento del técnico municipal que instruye el procedimiento, remite informe de 20 de diciembre de 2022 elaborado por qqq2 Arquitectos, S.L.P., en su calidad de dirección facultativa de las citadas obras.

El informe del arquitecto encargado de la dirección facultativa de las obras expone que se recabó información a la contratista encargada de la ejecución de las obras y que los técnicos de la dirección facultativa visitaron la vivienda afectada el martes día 13 de diciembre de 2022.

Según este informe:

“(…) Durante la visita a la vivienda se detectan humedades que se manifiestan como abombamientos y moho en los suelos de parquelita, en las zonas inferiores de tabiques y muros de fachada principal y de patio interior. Se adjunta fotografías (…)

»Como se puede ver en el plano adjunto en el apartado anterior, la vivienda cuenta con un patio interior al que dan varias estancias. En la visita realizada se descubren deficiencias en la impermeabilización del suelo del patio al que vierten directamente bajantes de la cubierta, y deficiencias en los remates de evacuación de aguas de pluviales que se realizan a través de agujeros directos en el patio, sin existencia de sumidero. Además, existe una conducción destinada a la ventilación de algún local que se encuentra en planta baja y que surge por el suelo del patio y asciende hasta la cubierta del bloque de las viviendas. Esta conducción presenta fisuras en la parte baja, justo en el encuentro con la impermeabilización del patio (…)

»Como no se encuentran humedades ni filtraciones en los paramentos de las galerías en la zona afectada, es opinión de quien suscribe que las incidencias tienen su origen en el mal estado del patio interior siendo la única causa posible para tales patologías el mal estado de la impermeabilización del suelo exterior al que vierte la bajante de pluviales y el deficiente encuentro entre el conducto de ventilación y la capa de solado (…)”.



Tercero.- Concedido trámite de audiencia al reclamante, se presentan por éste alegaciones el 23 de agosto de 2023 en las que contradice el informe de la dirección de obra negando que el patio interior de la vivienda sea causa de las humedades puesto que “no se ha producido ningún siniestro y no consta en los archivos de la comunidad de propietarios reclamaciones o queja por su estado” y reiterando que los daños en la vivienda se iniciaron como consecuencia de las obras en el local comercial.

Cuarto.- El 8 de febrero de 2024 el instructor del procedimiento acuerda requerir a qqq1, S.A. para que exponga lo que a su derecho convenga, proponga cuantos medios de prueba estime necesarios y emita informe por técnico competente al respecto.

El 22 de febrero de 2024 la empresa contratista realiza alegaciones en las que niega que su actuación haya sido la causa de los daños sufridos por el reclamante. En su escrito indica que los técnicos de la empresa visitaron la vivienda el 16 de febrero de 2024 y que observaron las siguientes circunstancias:

“1ª.-EI mal estado y la falta absoluta de mantenimiento del patio interior que comunica con varias de las estancias afectadas, tal como se puede comprobar en las siguientes fotos (...) Las humedades en el suelo y en paredes que refieren los reclamantes se localizan precisamente en paramentos que tienen contacto directo con el referido patio, por lo que nada tienen que ver con las obras ejecutadas por esta contrata en los locales de la planta baja del inmueble.

»2ª.- El parquet de la vivienda no está levantado ni en tal mal estado que justifique su total sustitución como pretende el reclamante. Véase la foto que se ha efectuado el 16/02/2024.

»3ª.- Las grietas que refieren no son tales sino unas pequeñas fisuras que consideramos ya se existían con anterioridad al inicio de las obras. Creemos que esas fisuras están relacionadas con el hecho de que los reclamantes cerraron una terraza que antes era un balcón, tiraron un cerramiento interior, y, lo cerraron con aluminio y, ladrillo visto, provocando así un sobrepeso en los voladizos que pudo haber originado la aparición de esas fisuras.



»4ª.- Asimismo, los reclamantes cerraron una terraza sobre un forjado visto y no hacen mantenimiento alguno y esta es la causa de las humedades que tienen el pilar de una de las estancias tal como se puede observar en la siguiente fotografía (...). Esas humedades se deben a la entrada de agua por la propia fachada y nada tiene que ver con las obras ejecutadas por mi mandante en los locales de la planta baja del edificio (...)

A la vista de todo ello la empresa concluye que "(...) no existe prueba objetiva alguna que demuestre que los daños tienen origen en la actividad realizada por mi mandante. Es más, se puede constatar perfectamente que las humedades y filtraciones de agua se producen a través de la fachada del edificio y del patio interior cuyo solado y paramentos verticales están en muy mal estado y carecen de mantenimiento alguno".

Quinto.- Concedido nuevo trámite de audiencia al interesado, no consta la presentación de alegaciones.

Sexto.- El 18 de abril de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no quedar acreditado el nexo de causalidad entre los daños reclamados y las obras llevadas a cabo por el Ayuntamiento.

Séptimo.- Consta en el expediente remitido por el Ayuntamiento un decreto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de xxx2, ante el cual se tramita procedimiento abreviado con el nº 8/2024, según el cual D. yyyy ha presentado demanda sobre responsabilidad patrimonial de la Administración contra el Ayuntamiento de xxx1 y qqq1, S.A. La vista judicial, según el mismo decreto, está señalada para el día 23 de mayo de 2024. No obstante, el Ayuntamiento, en el informe remitido al órgano consultivo, indica que está señalada la vista judicial para el día 14 de mayo de 2024 "tras diversos señalamientos".

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, 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, procede efectuar advertencia a esa Administración por su dilación en la tramitación del procedimiento, incumpliendo el plazo máximo de resolución y notificación de seis meses establecido por el artículo 91.3 de la LPAC, pese a lo cual no se elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. En este caso, además, ante el silencio administrativo, el interesado se ha visto obligado a interponer recurso contencioso-administrativo.

Tal dilación supone una vulneración de los principios rectores de la actuación de las Administraciones Públicas, enumerados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), entre los que figuran la racionalización y agilidad en la tramitación de los procedimientos administrativos y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, considerado el incremento de la indemnización que esa dilación ha de conllevar, necesariamente, en el caso de estimarse la reclamación presentada.

3ª.- En cuanto a la legitimación del reclamante, actúa en su propio nombre y aporta escritura de compraventa de la vivienda, por lo que ha quedado debidamente acreditada.

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 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, párrafo segundo, de la LPAC.



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

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial debido a los daños sufridos en una vivienda como consecuencia de la ejecución por la contratista del Ayuntamiento de unas obras de remodelación de unas galerías comerciales municipales.

En el expediente objeto de examen no se cuestiona la realidad de los daños sufridos por la reclamante, aunque sí el alcance de los mismos. Tampoco se cuestiona la titularidad municipal de las obras. En este sentido, la propuesta de resolución del Ayuntamiento considera que “Teniendo en cuenta que las obras de remodelación de las galerías comerciales municipales ccc1 del Ayuntamiento de xxx1 han sido ejecutadas por la empresa qqq1 S.A. es necesario traer a colación lo establecido por el Tribunal Superior de



Justicia de Castilla y León (...) sobre la responsabilidad de la Administración Pública en los casos de intervención del contratista”.

Por lo tanto, la única cuestión planteada consiste en establecer 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.

Cuando se plantea, como en el presente caso, 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.

Por otra parte, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo (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, o 59/2023, de 23 de febrero) la que considera que “debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla 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.

Sin perjuicio de lo anterior, para llegar a declarar la citada 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 la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso funcionamiento del servicio público, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre este y el daño producido.

La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

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.

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 de la



relación de causalidad corresponde a quien reclama la indemnización, tal como ha resaltado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias de 19 de junio de 2007 (recurso de casación 10231/2003) y 9 de diciembre de 2008, (recurso de casación 6580/2004), con cita de otras anteriores.

Que la carga de la prueba de los hechos alegados como fundamento de la reclamación corresponde a quien reclama resulta también de los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y se plasma en 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).

En el caso examinado, a la vista de los documentos y de los informes periciales que integran el expediente, no puede considerarse acreditada la existencia de relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

El reclamante aporta con su reclamación fotografías de los daños en su vivienda y un informe pericial que incorpora, a su vez, un amplio reportaje fotográfico.

Sin embargo, el informe pericial aportado indica, respecto de las grietas aparecidas en la vivienda, que los trabajos de demolición en las galerías es indudable que habrán producido vibraciones y movimientos estructurales que afectan al resto del edificio y que entiende que este es el origen de las grietas. Es decir, presume la causalidad entre los movimientos estructurales provocados por las obras y las grietas de la vivienda.

En relación con esta misma cuestión, la empresa contratista denuncia en sus alegaciones la falta de rigor de aquel informe pericial y rebate la causa de esos daños al indicar que los técnicos que visitaron el inmueble concluyeron que se trata de fisuras, que no grietas, probablemente preexistentes cuyo origen puede ser debido al cerramiento de una terraza del inmueble, que antes era un balcón, provocando un sobrepeso sobre los



voladizos. Estas afirmaciones no han sido rebatidas por el reclamante, que no ha presentado alegaciones a la vista de lo alegado por la contratista.

En todo caso, la relación de causalidad debe basarse en certezas no en presunciones y en este caso el informe pericial de parte, dado lo escueto de su motivación, rebatida por los técnicos de la empresa contratista, no permite concluir de forma indubitada que las grietas o fisuras existentes en la vivienda son posteriores a las obras y han aparecido, precisamente, a consecuencia de las mismas.

Por otra parte, respecto de los daños causados por las humedades, cuya presencia se vincula causalmente en el informe pericial del reclamante con la demolición de falsos techos y otros elementos constructivos en las galerías comerciales y las transferencias térmicas entre la vivienda superior y el espacio diáfano de la planta baja, resulta significativo que, según el informe de la dirección facultativa de las obras, las humedades han aparecido en zonas inferiores de tabiques y muros de la fachada principal y patio interior. En el mismo sentido, se informa por los técnicos de la contratista que las humedades en el suelo y en paredes que refieren los reclamantes se localizan precisamente en paramentos que tienen contacto directo con el referido patio interior al que dan varias estancias de la vivienda. Y tanto el informe de los técnicos de la dirección facultativa como el de los técnicos de la contratista informan del mal estado de conservación y de impermeabilización del patio interior, al que vierten directamente bajantes de la cubierta. También se constatan deficiencias en la evacuación de aguas pluviales que se realiza directamente a través de agujeros directos en el patio interior, sin existencia de sumidero.

El reclamante, en el trámite de audiencia y a la vista del informe de la dirección facultativa, se limita a negar que la situación del patio interior haya influido en las humedades de su vivienda puesto que no se han presentado reclamaciones por otros propietarios por ese motivo. Por otra parte, tras el segundo trámite de audiencia en el que se le da traslado del informe de la contratista, no formula alegaciones ni rebate lo informado por los técnicos de aquella. El informe pericial aportado con la reclamación no hace referencia al patio interior del edificio ni se ha rebatido técnicamente que sus deficiencias no sean la causa de las humedades, como afirman tanto la dirección facultativa de las obras como los técnicos de la empresa contratista.

En consecuencia, resulta imposible concluir de forma indubitada que las grietas y los daños por humedades en la vivienda de la reclamante se han



producido, como afirma en su reclamación, como consecuencia de las obras municipales en las galerías comerciales situadas debajo de la misma.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación planteada.

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y al constar que el interesado ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que en dicho proceso o, en otro, hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

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, debido a los daños ocasionados en su vivienda por las obras públicas que se estaban ejecutando en las galerías de alimentación "ccc1" de xxx1.

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