

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 9 de octubre de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 571/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de diciembre 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 y perjuicios derivados del deficiente funcionamiento de la red municipal de abastecimiento de agua.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 571/2024, 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 a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 25 de agosto de 2023 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios producidos en su domicilio, sito en la calle ccc1 n.º 3 de dicha localidad, por la rotura de una tubería municipal de abastecimiento de agua ocurrida el 9 de julio de ese mismo año.

Indica que a consecuencia de dicha rotura "se han producido grietas de gran envergadura, así como haberse asentado el suelo, lo que ha provocado el desnivel del mismo y la rotura de las baldosas, al igual que el alicatado del

cuarto de baño. Debido a este descuadre de los cerramientos, ninguna de las puertas de paso cierra correctamente". Además, se habría declarado la inhabilitación del inmueble.

Reclama de manera preliminar una indemnización de 76.000 euros, de acuerdo con la valoración efectuada en informe pericial de 17 de julio de 2023, el cual se acompaña.

Solicita la práctica de diversos medios de prueba y que se dicte en su día resolución por la que se reconozca el derecho a una indemnización.

Segundo.- El 7 de septiembre de 2023 se requiere al reclamante para que aporte fotocopia del DNI y concrete la cantidad reclamada, con la expresa advertencia de tenerle por desistido en el caso de que no subsanase el defecto en el plazo concedido.

El reclamante atiende dicho requerimiento el 16 de abril de 2024. Especifica que, sin perjuicio de la cuantía de 76.000 euros incluida en la reclamación, "la solicitud de responsabilidad patrimonial se extiende a todos los gastos que se le origine al reclamante por tener que residir en una vivienda distinta de la suya, (rentas, gastos suministros, IBI, gastos de compraventa, etc...)", y solicita asimismo certificado de resolución desestimatoria por silencio administrativo.

Tercero.- El 19 de abril de 2024 se requiere nuevamente al reclamante para que aporte fotocopia del DNI, declaración de no haber sido indemnizado por compañía de seguros u otra entidad, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, concrete la cantidad reclamada y acredite la representación.

Se le vuelve a advertir que se le tendrá por desistido en el caso de no efectuar la subsanación.

Cuarto.- El 30 de abril el reclamante atiende el requerimiento, concreta la cantidad reclamada en 90.916,24 euros, desglosados en diversos conceptos, "sin perjuicio de los gastos futuros que se generen al interesado hasta que se repare la vivienda", y reitera la solicitud de la certificación de la resolución desestimatoria por silencio administrativo. Vuelve a aportar informe pericial de 17 de julio de 2023, diversas facturas y acta notarial de presencia de 10 de julio de 2023.

Quinto.- El 3 de mayo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del expediente. Dicha reclamación se notifica al interesado.

Sexto.- El 9 de mayo de 2024 el reclamante presenta facturas de pago del alquiler de los meses de abril y mayo de 2024, con lo que el importe indemnizatorio reclamado hasta esa fecha ascendería a 91.716,24 euros.

El 18 de julio siguiente presentar nueva documentación y facturas, ascendiendo a esa fecha la cuantía indemnizatoria a 97.170,83 euros.

Séptimo.- Obran en el expediente informes del ingeniero de obras públicas de los servicios técnicos municipales de 13 de julio de 2023 (aunque en el índice, por error se hace referencia al año 2024) y de 19 de julio de 2024, el atestado de la Policía Local de 8 de julio de 2023, un informe de la Guardia Civil de 19 de julio de 2024, informes del arquitecto municipal de 14 de julio de 2023 (aunque nuevamente por error se señala en el índice el año 2024), de 22 de julio de 2024 y de 3 de octubre de 2024, un informe emitido por arquitecto colegiado, a instancias del Ayuntamiento, de 21 de julio de 2023, y un informe de la concesionaria de 10 de septiembre de 2024.

Asimismo, consta que el reclamante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación por silencio administrativo de su reclamación, que ha dado lugar al procedimiento ordinario 152/2024 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de xxx2. No consta que a fecha de emisión del presente dictamen haya recaído sentencia en dicho procedimiento.

Octavo.- El 7 de octubre de 2024 se concede trámite de audiencia a los interesados y el 15 de octubre la concesionaria presenta alegaciones

Noveno.- El 19 de diciembre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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

Décimo.- Mediante acuerdo de 17 de febrero de 2025, del presidente del Consejo Consultivo, se requiere a la Administración consultante para que

aporte documentación complementaria, y se suspende el plazo para emitir dictamen.

Recibida y analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 (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 (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 haya presentado antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios ocasionados en una vivienda como consecuencia de la rotura de una tubería municipal de abastecimiento de agua, ocurrida el 9 de julio del año 2023.

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 en materia de abastecimiento domiciliario de agua potable (artículo 25.2.c) de la LBRL); servicio que, a tenor del artículo 26.1 de la misma ley, es de obligatoria prestación en todos los municipios. Lógicamente, el ejercicio de tales competencias incluye el mantenimiento de los servicios empleados para satisfacerlas y el deber de vigilancia y mantenimiento de la red de tuberías.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, para llegar a 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.

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 el reclamante.

Como ya se ha adelantado en los antecedentes de hecho, obran en el expediente diversos informes periciales: varios de los servicios técnicos municipales, un informe de la aseguradora del reclamante y otro de un arquitecto técnico colegiado emitido a instancias del Ayuntamiento.

En relación con la valoración de la prueba pericial y de las posibles discrepancias que se manifiesten en ella en cuanto a la causa de los daños, procede recordar que la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2022 (Recurso 5631/2019) vino a matizar los criterios

tradicionalmente aplicados, 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 este caso, el informe emitido por el arquitecto técnico colegiado a instancias del Ayuntamiento, de 21 de julio de 2023 (folios 322 y siguientes del expediente), concluye con toda claridad que “la avería de la red de suministro de agua que se ha descubierto recientemente en el encuentro de la calle ccc1 con la calle ccc2 es la causante de los desperfectos acaecidos a la vivienda de la calle ccc1 nº 3”. Señala asimismo dicho informe que “se tiene conocimiento de una avería en la red de suministro de agua en fechas muy recientes, coincidiendo su descubrimiento con la aparición de los daños descritos en el párrafo anterior y de otros incidentes en edificios de las inmediaciones (...)”. Y añade: “Considero, pues, que la responsable de los daños que han acontecido a las tres viviendas mencionadas es el agua procedente de la red de suministro (...)”.

El informe del arquitecto municipal de 3 de octubre de 2024, del mismo modo, indica que “El presente informe en ningún caso pone en duda la relación entre la fuga de agua y las lesiones del inmueble”.

Por todo ello, puede considerarse acreditado el nexo causal entre los daños sufridos en el inmueble y la fuga de agua producida por la rotura de una tubería municipal de abastecimiento de agua el 9 de julio del año 2023.

A mayor abundamiento, el informe del ingeniero de obras públicas de los servicios técnicos municipales, de 13 de julio de 2023, alude al defectuoso estado que presentaba la red municipal de abastecimiento en ese tramo al indicar que “El tramo de tubería sustituido presenta rotura transversal con deformación longitudinal por lo que parece una rotura por flexo compresión”;

e incluso reconoce que "El ayuntamiento de xxx1 tiene previsto acometer la reposición de las redes de saneamiento y abastecimiento, estando a día de hoy en fase de proyecto".

No obstante, el informe del arquitecto municipal de 3 de octubre de 2024, sin dejar de reconocer ese nexo causal, introduce una serie de importantes matizaciones que podrían haber contribuido a agravar significativamente los daños causados en la vivienda.

Así, dicho informe señala que en el año 2008 se otorgó licencia de obras al hoy reclamante y cuyo objeto era la reforma de la vivienda unifamiliar sita en la calle ccc1 n.º 3 de la localidad, es decir la misma vivienda por la que se están reclamando actualmente los daños (Expediente Municipal 378/2008).

Además, el arquitecto municipal llama la atención sobre el hecho de que "la ruina que se produce en el año 2.008 se debe a unas circunstancias similares a las actuales".

Continúa el informe destacando diversos aspectos de las obras llevadas a cabo en el año 2008. Así, en primer lugar, llama la atención sobre el hecho de que "el sistema estructural elegido, cimentación superficial de zanjas y zapatas, no parece el más adecuado para un suelo de baja cohesión, como con posterioridad se ha demostrado. Y más teniendo en cuenta los antecedentes que motivaron la realización de la reforma, es decir, los problemas en la cimentación por el asiento del terreno". En segundo lugar, destaca la falta de realización de un estudio geotécnico, al tratarse de un documento fundamental "pues valora y aporta los datos objetivos del terreno para el cálculo y diseño de la cimentación y es preceptivo conforme al Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo". Y, en tercer lugar, indica que el redactor del proyecto original de las obras de 2008 renunció a la dirección de obra, sin que conste el nombramiento de un nuevo director de obra.

Este Consejo Consultivo solicitó a la Administración consultante un informe complementario sobre estas cuestiones; en concreto sobre "Si las circunstancias recogidas en el informe de 3 de octubre de 2024 (tales como el sistema estructural escogido en el proyecto, la falta de informe geotécnico o la ausencia de técnico que dirigiera o supervisase las obras) hubieron de ser tenidas en cuenta por el Ayuntamiento a la hora de otorgar la licencia de obras en el año 2008 para la reforma del inmueble al que se refiere la presente

reclamación”; y también “si tales circunstancias concurrieron en una mayor producción del daño reclamado”.

El arquitecto municipal emitió informe el 27 de marzo de 2025, en el que indicó claramente, en relación con la primera cuestión, que “son cuestiones ajenas al otorgamiento de una licencia urbanística aquellas que tienen que ver con el sistema estructural escogido en el proyecto o el informe geotécnico” y que “es obligación del proyectista, redactar el proyecto con sujeción a la normativa vigente. Por tanto, a este técnico compete la responsabilidad de diseñar el sistema estructural más adecuado. Además, en su artículo 12 la LOE establece como responsabilidad del director de obra, que recordemos es el técnico que en este expte. renuncia, ` b) Verificar el replanteo y la adecuación de la cimentación y de la estructura proyectadas a las características geotécnicas del terreno ”.

Asimismo, y en relación con la segunda cuestión, señala que “puede afirmarse objetivamente que una solución de cimentación por losa continua hubiera sido mejor solución para suelos de baja capacidad portante o terrenos con riesgos de asentamientos irregulares. Y que el control de la obra por un director de obra que verifique el replanteo y la adecuación de la cimentación”.

Por todo lo expuesto, procede establecer, en este caso, una concurrencia de culpas, ya que, si bien ha quedado demostrado el nexo de causalidad entre los daños sufridos por el inmueble y la fuga de agua producida el 9 de julio de 2023 (a lo que se añade el inadecuado estado de conservación de diversos elementos constitutivos de la red de saneamiento), no es menos cierto que las obras llevadas a cabo en el mismo inmueble por el reclamante en el año 2008 adolecieron de una serie de deficiencias tanto técnicas como organizativas que han contribuido, en palabras del propio arquitecto municipal, a una mayor producción del daño.

En consecuencia, este Consejo considera que procede reconocer una concurrencia de culpas, que se pondera en un 50 %, entre el reclamante y el Ayuntamiento.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, el reclamante, en escrito de 17 de junio de 2024, solicita 97.170,83 euros, comprensivos de diversas partidas tales como los costes de reparación del inmueble, facturas del notario, arquitecto y carpintero, así como diversos gastos derivados del arrendamiento

de una nueva vivienda -al quedar la que constituye el objeto de la presente reclamación en condiciones de inhabitabilidad-.

La propuesta de resolución considera que procede desestimar la reclamación al entender que "el origen de los daños se encontraría en el incumplimiento por parte de la propietaria del deber de conservación resultante de los artículos 19 y 319 a 322 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero", y no entra a valorar, en consecuencia, la indemnización solicitada por el reclamante.

Es cierto que en el informe del arquitecto municipal de 3 de octubre de 2024 se cuantifica el coste de las obras de ejecución de las estancias ahora afectadas (Expediente Municipal 378/2008), que actualizado conforme al IPC ascendería a 42.928,12 euros (PEM), incluyendo cocina, baño, patio y cerramientos, y que el coste de las reparaciones en paramentos, cosidos, aplacados, enfoscados y pintura asciende a 12.601,18 euros (PEM). Dicho arquitecto municipal no evalúa el coste de reparación de la cimentación al desconocer el estado de la misma.

En cualquier caso, ante las discrepancias de valoración que presentan los informes mencionados, y habida cuenta del carácter eminentemente técnico que tiene esa valoración de los daños (la mayor parte de la indemnización correspondería a la reparación de la vivienda), la valoración de los daños y perjuicios deberá establecerse en un expediente contradictorio, en el que se acrediten y justifiquen debidamente los conceptos indemnizables.

La indemnización a abonar ascenderá al 50 % de dicha valoración, al moderarse la responsabilidad de la entidad local por los motivos ya indicados.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 34.3 de la LRJSP.

7ª.- Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y al constar que el interesado ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de su reclamación, 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 estimatoria parcial, en los términos del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados del deficiente funcionamiento de la red municipal de abastecimiento de agua.

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