



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 21 de marzo de 2024, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 92/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de febrero 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. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios ocasionados en su vivienda a causa de una avería en la red municipal de abastecimiento de agua.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de febrero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 92/2024, 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 10 de julio de 2023 D. yyy2 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en su vivienda a consecuencia de la rotura en la red de agua, en la arqueta de C/ cccc 13, exactamente igual a la que se había producido dos meses antes y que recorrió su casa por debajo de una



habitación saliendo al patio (C/ cccc 11). Expone que se ha visto obligado a levantar el suelo de la habitación y cambiar la cimentación, por lo que solicita que se le reintegren los costes de obra.

Adjunta a su reclamación y en escrito ampliatorio, fotografías realizadas durante la obra de reparación de la habitación, presupuesto de la obra por importe de 5.630 euros sin IVA, autorización mediante escrito privado de representación de Dña. yyy1 en favor del reclamante para cualquier gestión ante el Ayuntamiento, y nota simple registral sobre la titularidad de la casa a favor de ésta.

Segundo.- Consta en el expediente informe del encargado del Servicio Municipal de Fontanería de 25 de agosto de 2023 que relata:

“Que en la arqueta de registro de agua potable del nº 13 de la citada calle, se han producido averías continuadas en el transcurso de unos dos meses, sin conocer con exactitud cuando se produjo la primera avería, por no aflorar el agua por la calle.

»No se puede indicar la fecha exacta de la primera reparación por no haberse realizado reportaje fotográfico con fechas de actuación”.

Así mismo, obra informe de la jefa de Servicio de Urbanismo de 26 de septiembre de 2023, en el que se señala lo siguiente:

“El pasado 10 de agosto se realizó una visita a la vivienda citada en la cual se pudo comprobar que la reparación ejecutada en la habitación afectada por la rotura excede de lo que sería la reparación por daños en la cimentación.

»Las actuaciones que se han ejecutado han sido las siguientes:

»- Forrado de los paramentos con aislamientos que anteriormente no había.

»- Vaciado de la totalidad del pavimento (en las fotos no se aprecia hundimiento de la solera de la habitación).

»- Picado de la solera de hormigón existente que ha sido aprovechada como base para el enchachado de grava.



»- Ejecución de una nueva cimentación mejorada con grava, mantea de plástico de burbujas aislante, nueva solera de hormigón armado y nuevo pavimento de baldosas.

»- Pintado de toda la habitación.

»En cuanto a la valoración de los daños reclamados, 5.630 euros, la misma contempla trabajos que nada tiene que ver con los daños que se han ocasionado como consecuencia de las roturas producidas en la red de abastecimiento, y por otro lado al no existir mediciones en el presupuesto presentado se desconocen los precios unitarios.

»Conclusión: es evidente que daños en la vivienda se han producido, si bien los mismos no se corresponden con los reclamados puesto que los daños reclamados se corresponden con la reforma integral de la habitación afectada, entendiéndose que los daños a reclamar deberían ceñirse exclusivamente a los producidos por las averías ocurridas”.

Tercero.- Obra en el expediente un informe pericial de la aseguradora de la Administración, realizado tras la visita el día 10 de agosto de 2023 al inmueble siniestrado, que señala que la responsable de Urbanismo y el encargado de fontanería le manifestaron lo siguiente:

“Que consideran que el presupuesto que les han pasado en la reclamación no se corresponde con los posibles daños que pudiera haber causado la avería.

»Que han reformado la habitación y este presupuesto no define qué daños son por la avería y qué parte son las mejoras.

»Que les han pasado la reclamación después de haber realizado los trabajos y no tienen claro que puedan haber sido causados por la rotura de la tubería”.

Señala que el propietario indica:

“Que han tenido dos averías en el mismo sitio en el plazo de dos meses.



»Que empezaron a tener humedad en la arqueta del patio y salía el agua por las baldosas.

»Que la arqueta de la calle estaba llena de agua, pero no rebosaba el agua al pavimento de asfalto porque el agua se filtraba bajo su casa.

»Que vieron que tenían humedad en el suelo de la habitación y llamaron a un profesional particular.

»Que solo pensaron en reparar los daños según les presupuestó y recomendó su profesional para eliminar las humedades.

»Que las baldosas de la habitación tenían cierta humedad, pero no se habían movido ni levantado.

»Que después de hacer las reparaciones es cuando han reclamado al Ayto. el total de los trabajos que han realizado.

Que han adjuntado el presupuesto en la reclamación, pero no tienen factura de los trabajos”.

El perito informante, tras realizar la inspección ocular, concluye:

“(...) Que no podemos ver los daños en el pavimento y paramentos ya que se ha reformado integralmente la habitación con mejoras incorporadas.

»Que al no haber cedido ni el pavimento de baldosas ni la solera de hormigón desconocemos si la solución ejecutada por el afectado se corresponde a la rotura de la tubería.

»Que al reparar la tubería dañada causante de las humedades habrían desaparecido las humedades a menos que una parte fuera por capilaridad del terreno.

»Que en la otra habitación que da a la vía pública y en el pasillo los paramentos están forrados de madera.



»Que no se observa que los posibles daños por humedad en dicha habitación se corresponden directamente con los trabajos de reforma y mejora ejecutados en dicha habitación (...)

Tras analizar las fotos aportadas por el reclamante, el perito señala en su informe:

»Que se han forrado los paramentos con aislamientos que anteriormente no había.

»Que han realizado un vaciado total del pavimento de la habitación retirando la baldosa.

»Que han picado la solera de hormigón que han recuperado como base para el encachado de grava.

»Que han excavado y retirado en contenedor unos 40 cm de la tierra vegetal que se mojó con el agua de la rotura de la tubería pública.

»Que han colocado una nueva cimentación mejorada con grava de drenaje, manta de plástico de burbujas aislante, nueva solera de hormigón armado y nuevo pavimento de baldosas.

»Que han pintado toda la habitación

Finalmente, el perito señala en el informe que analiza el presupuesto aportado verificando que se trata de una reforma de la habitación en el que hay partidas que son directamente mejoras realizadas en la cimentación, en el aislamiento de paramentos y pavimento. (...)

Se adjuntan al informe fotografías aportadas por el reclamante del proceso de reforma.

Cuarto.- En fase de prueba el instructor requiere al reclamante para que ajuste la valoración reclamada a los daños efectivamente producidos en la cimentación e incluya en el presupuesto las mediciones de precios unitarios.

El reclamante aporta nueva valoración mediante factura por importe de 5.137,66 euros, IVA incluido.



Por parte de la compañía aseguradora se emite nuevo informe el 24 de noviembre de 2023 que señala:

“(...) 11) Respecto a la reclamación consideramos:

»a) Que no se especifican los posibles daños en el pavimento de la habitación.

»b) Que los posibles daños, en todo caso, no se ajustan a los trabajos realizados.

»c) Que no se aporta ninguna información ni fotos de los daños, solamente se indica que el agua pasó por debajo del pavimento y salió en su patio.

»12) Recibimos del afectado la factura de los trabajos realizados, que incluimos en anexos, y se corresponde con los importes del presupuesto aportado, sin detallar las partidas que podrían ser posibles daños de reparación y las partidas que corresponden a las mejoras que han realizado con dicha reforma.

»13) Con fecha 15/11/23 nos aportan la nueva reclamación que ha presentado el afectado D. yyy2 en el Ayto. el 24/10/23 y comprobamos:

»a) Que se describen los hechos y su actuación, pero no se aportan datos que relacionen y justifiquen la obra ejecutada con la causa que fue la rotura de la tubería pública.

»b) Que reconoce que incluyeron mejoras en partidas de aislamiento y en tabiquería de pladur.

»c) Que adjunta una nueva factura de los trabajos que reclama y que corresponde a la rehabilitación de la habitación cccc 11 por humedades. Incluye detalle por partidas con mediciones y precios unitarios con un importe de 4246 € más 891,66 de 21% de IVA: total 5.136,66 €.

»d) Que es la factura 27/23 de fecha 31/7/23 de la empresa qqqq.



»14) Comprobamos que la factura que ha presentado en la reclamación última al Ayto. es la misma que nos envió el afectado en agosto por un importe de 6.812,30 € (IVA incluido) en la que han eliminado algunas partidas y añadiendo otras.

»15) No realizamos valoración de los daños dado que con la información disponible y la documentación aportada no se puede verificar que los trabajos realizados fueran causados por las roturas de la tubería de la red pública (...)."

La jefa de Servicio de Urbanismo emite un nuevo informe el 4 de diciembre de 2023, en el que expone lo siguiente:

"Con fecha 10 de julio se presenta por parte del reclamante (...) una solicitud general en la cual indica que como consecuencia de dos averías de agua ocurridas en la C/ccc 13 se han visto obligados a levantar el suelo de la habitación, reclamando una cantidad de 5.630 € más IVA. A la solicitud se adjuntó todo un reportaje fotográfico de la reforma llevada a cabo en la habitación, llamando la atención que en ninguna de las fotos aportadas se pudiera observar el estado de la habitación antes de las obras, aspecto fundamental si se pretende establecer una relación causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso reclamado.

»La única fotografía en la que se puede observar el estado de la habitación antes de la realización de la reforma integral se encuentra en los informes periciales, fechados el 16 de agosto y 24 de noviembre del presente año respectivamente. De la simple observación de la foto no se aprecian la existencia de daños en el pavimento, como pudieran ser hundimientos. [Adjunta fotografía de la habitación, anterior a la reforma integral realizada].

»El día 10 de agosto del presente año se giró visita de inspección al lugar en la cual resultó imposible comprobar los daños reclamados puesto que las obras estaban finalizadas, se comprobó que en la otra habitación que da a la vía pública y en el pasillo los paramentos se encuentran forrados de madera, lo que hace pensar que esas zonas tuvieran algún problema de humedad por capilaridad.

»El pasado 24 de octubre, por parte del reclamante se presenta un escrito, pero en el mismo se sigue sin aportar documentos que avalen



que los daños reclamados se correspondan realmente con los ocasionados por las dos averías producidas en la red de abastecimiento, sin entrar a valorar por parte de quien suscribe el resto de las afirmaciones efectuadas en el mencionado escrito. En este caso, la valoración presentada es inferior a la inicial, en concreto de 4.246 más IVA. Un dato que no puede pasar desapercibido es que la calle C/cccc es una calle con una pendiente considerable, lo que unido a que la vivienda está más alta (el acceso se realiza mediante dos peldaños) que la calzada y que el pavimento de la habitación se encuentra 7 cm más alto que la calzada, el agua que como consecuencia de las averías producidas en la red de abastecimiento habría corrido por debajo de la habitación habría sido mínimo.

»Conclusión: con la información aportada por el reclamante no es posible verificar la efectiva realidad del daño ocasionado por las dos roturas de la red de municipal de abastecimiento”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, ésta presenta alegaciones en las que manifiesta su disconformidad con el segundo informe emitido por la jefa de Urbanismo y añade:

“La foto de la habitación que adosamos al último informe 24/10/2023, está hecha hace dos años y junto con el texto pretendía informarles que la habitación estaba en perfectas condiciones y no teníamos “ningún” interés en hacer ningún tipo de reforma, ni cambio alguno si no es porque se produjeron las dos roturas de agua de la red general que dieron lugar tanto condensación, como un considerable olor a humedad, motivo por el cual comenzamos las obras con urgencia sin más.

»La arqueta donde se produjeron las averías en la calle cccc nº 13, se inundó desde el enganche a 1.20 m del fondo, alcanzando la altura del asfalto, por lo que la misma, está más alta que la base del muro donde está ubicada la ventana de la habitación del nº 11. Hay que considerar el hecho de que la calle tiene inclinación facilitando en las dos ocasiones que el agua fluyera hasta la habitación alcanzando la base del muro y la arqueta de riego del jardín en la terraza, que se encuentra en la parte trasera de la casa a 0.60 m. más baja que la solera de la habitación. El agua estuvo saliendo por ambas partes, hasta que el personal del ayuntamiento la cortó él en las dos ocasiones.



»Con las dos roturas, el agua corrió bajo la habitación llegando hasta el muro y arqueta de la terraza, procurando en el camino el encharcamiento de la antigua cimentación de piedra y tierra cavada hasta 0.35 m. Con humedades en parte de las paredes y el chapado de madera. El mismo encargado del ayuntamiento que estuvo en la visita asintió que perfectamente podía haber corrido el agua el cimiento de la habitación.

»Creemos que la reforma no es integral, puesto que nos centramos sólo en el suelo y algunos tramos de las paredes deterioradas. No hubo canalizaciones nuevas, tabiques, techo, puertas, ventanas, calefacción etc. Hicimos una mejora del chapado las paredes con Pladur, pero eliminamos esa partida de la factura por el picado y enfoscado de algunos tramos de las paredes. (...)”.

Adjunta nuevas fotografías de la zona humedecida en paredes y tierra mojada entre otras.

Sexto.- El 16 de febrero de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, sin mayor argumentación que la transcripción parcial de los dos informes de la jefa de Servicio de Urbanismo y las alegaciones del reclamante.

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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La reclamación se ha presentado en virtud de autorización hecha en documento privado y la Administración no ha formulado objeción alguna. Sin embargo, no puede considerarse cumplida la exigencia del artículo 5.4 de la LPAC, por lo que y sin perjuicio de analizarse el fondo del asunto por razones de economía procedimental y eficacia, la Administración debería comprobar la adecuada representación de resultar la resolución estimatoria.

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

La reclamación se ha 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 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) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.



c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios ocasionados en una vivienda a consecuencia de una avería producida en la red de abastecimiento municipal de agua.

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 el abastecimiento domiciliario de agua potable, según lo dispuesto en el



artículo 25.2.c) de la LBRL. Estos servicios, a tenor del artículo 26.1.a) de la misma Ley, son de obligatoria prestación en todos los municipios. 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.

En el supuesto planteado, se reconoce por la propia Administración la existencia de varias averías en la arqueta de la calle a la altura del nº 13 y de daños en la vivienda, si bien no con la entidad reclamada, tal y como se fundamentará más adelante.

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 la interesada 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 la parte contraria.

El reclamante alega que existe relación de causalidad entre los daños ocasionados en su vivienda y la avería existente en la red de abastecimiento municipal de agua.

Los informes emitidos por la jefa de Servicio de Urbanismo reconocen la existencia de daños en la vivienda. Así, el de 26 de septiembre de 2023 señala: "Conclusión: es evidente que daños en la vivienda se han producido, si bien los mismos no se corresponden con los reclamados puesto que los daños reclamados se corresponden con la reforma integral de la habitación afectada, entendiéndose que los daños a reclamar deberían ceñirse



exclusivamente a los producidos por las averías ocurridas.” Y el de 4 de diciembre de 2023 sostiene que “el agua que como consecuencia de las averías producidas en la red de abastecimiento habría corrido por debajo de la habitación habría sido mínimo. Conclusión: con la información aportada por el reclamante no es posible verificar la efectiva realidad del daño ocasionado por las dos roturas de la red de municipal de abastecimiento”.

Por tanto, acreditadas las averías en la arqueta, puede afirmarse que ha existido un funcionamiento anormal de la red de abastecimiento municipal de agua y que la vivienda ha sufrido daños como consecuencia de la misma, y así lo reconoce la Administración, si bien no en la cuantía que reclama el interesado, puesto que cuando se realizó la visita de inspección la habitación ya había sido completamente reformada y no se pudieron comprobar los daños que realmente se deben a la filtración y que, de acuerdo con uno de los informes municipales, tuvo que ser mínima debido a la situación de pendiente de la calle y a que la vivienda se sitúa en la parte más alta.

El reclamante se ha limitado a aportar un presupuesto y una factura que se corresponde con una reforma integral, con partidas de mejoras en la cimentación, aislamiento de paredes y pavimento, pintura, etc., sin detallar las partidas que podrían deberse a los daños y las partidas correspondientes a las mejoras realizadas, a lo que se añade que la factura presentada -en la que se reduce el importe de lo solicitado- coincide básicamente con el presupuesto presentado inicialmente, si bien se añade alguna partida y se suprimen otras.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización solicitada, esta carece de consistencia puesto que reclama por conceptos que no se corresponden con los daños efectivos derivados de las averías y sí con una reforma integral. La Administración reconoce la avería y entiende que aquella tuvo que producir daños en la cimentación que califica de mínimos, por lo que la determinación de la cuantía de la reclamación deberá hacerse en expediente contradictorio en atención a los daños que se estimen como consecuencia directa de la avería.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en el dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy2, debido a los daños y perjuicios ocasionados en la vivienda a causa de una avería en la red municipal de abastecimiento de agua.

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