

En Logroño, a 9 de marzo de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**8/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Quel, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. Eduardo V.B., actuando en nombre y representación de la Aseguradora C. y de D. Francisco S.J.-M., por los daños causados en el domicilio del primero, por unas filtraciones de agua.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el expediente administrativo remitido, lo primero que aparece es una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Logroño de fecha 4 de abril de 2005, en recurso interpuesto en su día por los hoy reclamantes contra la denegación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada frente a la Corporación Local de Quel, a consecuencia de los daños sufridos en la vivienda propiedad del Sr. S.J.-M. a consecuencia de filtraciones de agua de la red municipal, cuya parte dispositiva dice:

*FALLO: “Que debo estimar el recurso y, en parte, las pretensiones de la demanda, y, en su consecuencia, anular el acto administrativo presunto referenciado en el primero de los antecedentes fácticos de esta resolución, debiendo la Administración demandada, previa la práctica de las pruebas que procedan y con audiencia de las partes interesadas, dictar la resolución expresa a la que se hace referencia en el Fundamento de Derecho Segundo de esta Sentencia”.*

## **Segundo**

A continuación, consta un escrito dirigido por el Abogado Sr. V.B, quien dice actuar en nombre de los reclamantes, aunque no consta su representación, interesando el cumplimiento de la Sentencia y la consecuente apertura del expediente administrativo procedente.

## **Tercero**

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Quel, en sesión de 27 de junio de 2005, adoptó el Acuerdo de ejecutar la citada Sentencia en sus propios términos, lo que se notifica tanto al Sr.V.B. como a la mercantil a la que se tiene adjudicada por concesión el abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

## **Cuarto**

El 4 de julio de 2005, mediante correo certificado, el Sr. V.B. vuelve a solicitar la incoación del oportuno procedimiento administrativo.

## **Quinto**

En fecha 11 de julio de 2005, la Corporación dicta Providencia por la que se admite a trámite la reclamación interpuesta, teniendo por parte al Sr. V.B. en nombre de sus clientes, y, además, a la Concesionaria del servicio y, su Aseguradora, la Aseguradora de la propia Corporación y a la empresa Gas N. R. S.A; además de nombrarse Instructor y Secretario del expediente y se facilita distinta información relativa a la tramitación del expediente, plazos para resolver, etc; al tiempo que se concede plazo de alegaciones. Dicha providencia es notificada a todas las partes anteriormente mencionadas. El motivo de considerar como interesada a la última mercantil citada estriba en el hecho de que el Arquitecto Municipal, en informe de fecha 6 de julio de 2005, alude a la ejecución de unas obras para la canalización del gas en la zona.

## **Sexto**

En fecha 26 de julio, por correo certificado, el Sr. V.B. evacúa el trámite conferido, presentando escrito al que acompaña la siguiente documentación: i) informe pericial relativo a las causas de los daños y al importe de las reparaciones que es necesario efectuar; ii) justificante del Pago de la indemnización por parte de la Aseguradora C. por importe de 4.396,95 € como consecuencia de la existencia de infraseguro; iii) copia de la documentación aportada al recurso contencioso administrativo; iv) nuevo informe pericial complementario al inicial; v) quejas ante el Ayuntamiento presentadas por afectados por

las filtraciones de agua; vi) copia del informe emitido en su día por Gas N.; y vi) copia de diversas facturas abonadas por el Sr. S.J.-M.

### **Séptimo**

El 26 de agosto, el Instructor dicta Acuerdo teniendo por formuladas las anteriores alegaciones y por admitidas las pruebas documentales que se adjuntaban al escrito. Previamente, el día 12 de julio, el Instructor requiere al Arquitecto Municipal para que emita informe sobre las causas y posible valoración de las lesiones existentes en el inmueble propiedad del Sr S.J.-M. sito en Quel, Calle Cantón nº X

### **Octavo**

El citado informe se emite en fecha 16 de julio y del mismo se desprenden las siguientes conclusiones:

*En torno al mes de agosto de 2003, hubo una serie de fugas de la red municipal de abastecimiento, debido a sucesivas roturas de las tuberías. Posteriormente, durante las obras de colocación de la red de gas natural, estuvo la calle abierta y cayó una fuerte tormenta que inundó el terreno circundante. Todas estas causas hicieron que el terreno de la zona se asentara y, con ello, la cimentación de la vivienda de Calle Cantón nº X.*

*A consecuencia de este asentamiento, comenzaron a aparecer fisuras y grietas generalizadas en dicho inmueble, tanto en paredes, como en techos y suelo. También las dos puertas de acceso (del portal y del local) se han desajustado. Como consecuencia, la del local no abre, y la del portal, lo hace con dificultad.*

*En cuanto a la valoración del arreglo de los daños ocasionados, a la vista de los informes periciales emitidos el 16 de abril de 2003 y el 18 de mayo de 2004, así como según la visita de inspección realizada el 4 de julio de 2005, el total de la valoración asciende a la cantidad de 13.570 €, incluyendo los gastos generales, beneficio industrial e IVA.*

Del citado informe parece desprenderse un error mecanográfico en la fecha en que se produjeron las fugas en la red municipal de abastecimiento, que tiene lugar en agosto de 2002, según se desprende del resto del expediente administrativo.

### **Noveno**

En fecha 22 de julio, en el registro de la Delegación del Gobierno en La Rioja, se presenta escrito por el Abogado D. Julio C, en nombre de Aguas d.N. S.A. acreditando su representación mediante poder notarial a su favor, negando la responsabilidad de su representada en los daños y adjuntando informe pericial en tal sentido.

### **Décimo**

El Instructor en fecha 26 de agosto, tiene por formuladas las anteriores manifestaciones y admite como prueba documental el informe pericial acompañado.

### **Undécimo**

Previamente, Gas N. R. S.A. había presentado escrito negando la relación entre la ejecución de las obras de canalización del gas con los daños sufridos en el inmueble propiedad del reclamante Sr. S.J.-M. Dicha alegación se tiene por efectuada mediante acuerdo del Instructor también de fecha 26 de agosto.

### **Duodécimo**

En fecha 9 de noviembre, el Instructor concede el trámite de audiencia a las partes, lo que se comunica a todas ellas. El Sr. V.B. solicita, mediante escrito de fecha 17 de noviembre, copia de diversos documentos obrantes en el expediente, solicitando otras partes copia íntegra del expediente. Por ello, el instructor acuerda dar traslado de dichos documentos ampliando el plazo para formular alegaciones, lo que se comunica a todos los interesados. El citado trámite es evacuado por el Sr. V.B. y por el Sr. C., ambos actuando en nombre de sus respectivos clientes, sin que Gas N. R. S.A. realice alegación de ningún tipo.

### **Decimotercero**

En fecha 17 de enero de 2006, el Instructor dicta Propuesta de Resolución en el sentido de:

*PRIMERO.- Declarar la responsabilidad patrimonial de la Empresa Aguas d. N. S.A. concesionaria del servicio municipal de agua del M.I. Ayuntamiento de Quel, por los daños producidos a D. Francisco S.J.-M. que motivan este expediente, y que ascienden a la cantidad de 9.499€ y la responsabilidad patrimonial de la Empresa Gas N. R. S.A. por los daños producidos al reclamante y que ascienden a la cantidad de 4.071 €, calculadas ambas cuantías en función de la intervención estimada en la producción de dichos daños.*

*SEGUNDO.- Asumir por parte del Ayuntamiento de Quel, como titular de la concesión del servicio de aguas, los daños ocasionados por la Empresa Aguas d.N., S.A. sin perjuicio de ejercitar el derecho de repetición contra la misma por la cuantía de dichos daños, en interpretación de las cláusulas que regulan la contratación de dicho servicio.*

Dicha Propuesta es aprobada en la reunión de la Junta de Gobierno de la Corporación Municipal celebrada el 18 de enero.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12,2, G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada por la D.A. 20 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha redactado de nuevo el precitado art. 11 g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para su dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 €, considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

Por otra parte, el artículo 10.2 de la Ley y el 9 de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional permiten a las Entidades que integren la Administración de La Rioja recabar la asistencia de este Consejo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos y que se refieran a asuntos de su respectiva competencia, y siempre a través de la Consejería competente en materia de Administración Local, lo que ocurre en el presente caso.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPAC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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 normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así, como, finalmente que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier

eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

En el caso sometido a nuestra consideración, no existe duda alguna acerca de la existencia de un daño efectivo, constituido por los desperfectos sufridos por la propiedad del Sr. S.J.-M., así como sobre la cuantificación de dichos daños, que han sido valorados por el Arquitecto Municipal en la cantidad de 13.570 €, incluidos beneficio industrial, gastos generales e I.V.A. Incluso está reconocida en el expediente por el citado informe la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento anormal del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, aunque la explotación de dicho servicio se lleva a cabo a través de una contratista privada.

Por ello, entendemos que resulta perfectamente ajustada a Derecho la propuesta de resolución cuando considera responsable de los daños, a la citada contratista (Aguas d.N. S.A.) y también cuando, recogiendo la doctrina de este Consejo Consultivo, la Corporación Municipal asume la cuantía que atribuye a la contratista, sin perjuicio de su derecho a repetir contra la misma. Sin embargo, la Propuesta establece igualmente la responsabilidad patrimonial de Gas N. R. S.A. en, aproximadamente, una tercera parte de los daños acreditados, por considerar que su actuación ha contribuido, en esa proporción, a la producción de los daños.

Se dice en la propuesta de resolución que la responsabilidad de Gas N. R., S.A. deriva de una doble circunstancia, por una parte, la inadecuada realización de las obras, pues, en un determinado momento, se indica que durante la ejecución de las obras del gas, un empleado de Aguas d.N. les había prohibido compactar para tapar la zanja de gas, pues la tuberías en esa calle eran de fibrocemento e iban muy altas, por lo que podrían dañarse con el compactado, y a pesar de ello, se compactó la zanja.

Por otra parte, la falta de seguridad y precaución en la realización de las obras, pues, durante las obras de colocación de la red de gas natural, estuvo la calle abierta y, entre tanto, cayó una fuerte tormenta que inundó el terreno, de forma que dicha causa produjo que la zona se asentara y, con ello, la cimentación del edificio sito en la Calle Cantón nº X. Sin embargo, en el informe del Técnico municipal, solamente se hace referencia a que, tras las fugas en la red de abastecimiento de agua, estuvo la calle abierta y cayó una fuerte tormenta que inundó el terreno circundante.

Así las cosas, entendemos que no se ha acreditado con un mínimo de rigor la posible influencia de la ejecución de las obras de canalización del gas en los daños sufridos por el inmueble del Sr. S.J.-M, y ello pese al contenido del informe pericial aportado por Aguas d.N. S.A. pues el mismo parte de la existencia de una única fuga de agua, cuando del informe del Técnico municipal se desprende que han existido diversas fugas a lo largo

del tiempo, por lo que el punto de partida del citado informe no puede estimarse como correcto, lo que lógicamente debe desvirtuar las conclusiones del mismo.

Así pues, no constando, por no haberse practicado prueba al respecto, la posible influencia de las obras de canalización del gas en los daños reclamados en el expediente, entendemos que la responsabilidad debe recaer, única y exclusivamente, en la contratista Aguas d.N. S.A, pues, según el Pliego de Condiciones Técnicas del contrato, el Concesionario tomará a su cargo las obras e instalaciones de abastecimiento de aguas y alcantarillado del Municipio, siendo responsable de su funcionamiento y conservación hasta el muro de fachada de la finca del abonado, siendo de su cuenta las siguientes operaciones de conservación:

- a) Mantenimiento en buen estado de funcionamiento, del conjunto de las instalaciones de abastecimiento y alcantarillado
- b) Vigilancia y control del abastecimiento y evacuación.
- c) La maniobra periódica y verificación del buen funcionamiento de grifos, válvulas, bocas de incendio, de lavado, de riego, pozos de registro, cámaras de descarga si las hubiera, aliviaderos, estaciones depuradoras, etc.
- d) Purgas regulares de la red.
- e) La búsqueda, localización y reparación, a su costa de escapes, fugas y atascos.
- f) Quedan incluidos, por tanto, en el objeto del contrato los trabajos necesarios para la buena conservación y mantenimiento de las obras e instalaciones del abastecimiento y alcantarillado antes definidos, siendo a cargo del adjudicatario los gastos de materiales necesarios, personas, servicios de vigilancia, alumbrado, energía eléctrica, compra de agua y demás servicios que se detallan en este Pliego de Condiciones.

### **Tercero**

#### **Sobre la cuantía de la indemnización.**

En cuanto a la cuantía de la indemnización, nos encontramos con que, frente al informe pericial adjuntado por los reclamantes, y que determina que por el Sr. S.J.-M. se reclame la cantidad de 5.710,99 € y por la Aseguradora C.se reclame la cantidad de 4.396,95 €, posteriormente se ha acreditado que los daños sufridos han ascendido a la cantidad de 13.570 €, incluidos beneficio industria, gastos generales e I.V.A. Por lo tanto dicha cantidad consideramos que constituye la indemnización a abonar a los reclamantes, correspondiendo la cantidad de 4.396 € a C., por ser ésta la cantidad que ha abonado a su asegurado, en virtud del infraseguro existente; y el resto, es decir 9.173,05€, corresponderán a D. Francisco S.J.-M.

No obstante lo anterior y como ya hemos indicado en otros dictámenes, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo podría haber resuelto sobre la existencia de responsabilidad patrimonial, al menos sobre la base de las cuantías reclamadas inicialmente por los reclamantes, en lugar de acordar la devolución del expediente al Ayuntamiento de Quel para que, con práctica de las pruebas oportunas y con audiencia de las partes, dicte Resolución expresa, práctica que desde este Consejo Consultivo venimos criticando con reiteración.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre los daños sufridos en la vivienda de D. Francisco S.J.-M, y el funcionamiento anormal del servicio público de abastecimiento de agua potable, explotado en régimen de concesión por Aguas d. N. S.A. a quien el Ayuntamiento de Quel, una vez abonada la indemnización, podrá repetir.

### **Segunda**

La cuantía de la indemnización ascenderá a la cantidad en conjunto de 13.570 €, de los que 4.396,95 € corresponden a la Aseguradora C. y el resto, al Sr. S.J.-M.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.