



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 1 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tejeda en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños sufridos en el inmueble de su propiedad, que se dicen ocasionados por obras municipales (EXP. 313/2026 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Objeto, solicitud y carácter preceptivo del dictamen

Normas jurídicas materiales y procedimentales aplicables al expediente: plazo y competencia para resolverlo

Legitimación, del reclamante, el ayuntamiento y su contratista

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Tejeda, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños causados en un inmueble del reclamante que según este alega son consecuencia de obras municipales.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, por lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [LCCC], pues la cantidad que reclama el interesado (240.460,84 euros) supera el límite del citado art. 11 LCCC (60.000 €).

La facultad de solicitar la emisión del dictamen corresponde al alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el 81.2 de la Ley

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPACAP].

3. En el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución [PR] formulada resultan de aplicación la citada LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [LRJSP]; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [LRBRL]; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. Sobre la legitimación activa y pasiva, cabe señalar que:

4.1. El reclamante ostenta la condición legal de interesado, como titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que reclama por los daños sufridos en un bien inmueble de su propiedad, a consecuencia, presuntamente, de obras efectuadas por el Ayuntamiento de Tejeda.

4.2. La legitimación pasiva, que permite a la Administración tramitar y resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, corresponde al Ayuntamiento de Tejeda, por derivarse el daño, presuntamente, de obras municipales.

4.3. Además, en el presente supuesto se encuentra también legitimada pasivamente la entidad mercantil «(...)», en su calidad de empresa adjudicataria y ejecutora del contrato de obra, a cuya defectuosa ejecución imputa el reclamante los daños que se le han irrogado.

Efectivamente, tanto la legislación vigente -art. 196, 1 y 2 de la Ley de Contratos del Sector Público [LCSP]- como las pretéritas regulaciones de la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o de vicios del proyecto, casos en que esta será la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que por ello ostenta también la condición de interesado a tenor del citado art. 4.1.b) LPACAP.

Por ello resulta obligado comunicar al contratista la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial para que pueda

personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre y los que este cita, 554/2011, de 18 de octubre; 93/2013, de 21 de marzo; y 132/2013, de 18 de abril), trámite que se ha cumplimentado en el presente expediente.

En todo caso, el procedimiento para tramitar las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento, aunque esté también legitimada pasivamente y sea interesada la empresa contratista, como se ha dicho.

4.4. Se ha dado también traslado del expediente, desde su incoación, a «(...)», aseguradora del Ayuntamiento.

4.5. El contenido del expediente permitiría atribuir también la condición de interesado a los titulares de la Dirección Facultativa (DF) de la obra, contratados también por la corporación local y, por tanto, acaso también «*contratistas*». Sin embargo, aunque no han sido tenidos por interesados de manera formal, su actuación material en el expediente les ha permitido tomar pleno conocimiento de las actuaciones desde su misma iniciación y hacer informes y alegaciones, de modo que a criterio del Consejo en ningún caso se les habría causado indefensión ni ocasionado una impureza en el procedimiento, todo lo cual es conveniente dejarlo dicho.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por ello, según dispone el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde al alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar en otros órganos municipales.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, como requiere el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde que se manifestaron en su totalidad los efectos del hecho lesivo, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó por el interesado el 24 de octubre de 2025, en relación con unos daños que quedaron determinados en julio del mismo año 2025.

8. Además, es preciso referir que el interesado, en un primer momento, el día 28 de julio de 2025, presentó un escrito comunicando que había sufrido daños en su vivienda como consecuencia de las obras municipales. En este escrito el interesado

solicitó al Ayuntamiento *«que realice una inspección del inmueble afectado para evaluar los daños (...) que tome las medidas necesarias para que no vayan a más los daños ocasionados por la ejecución de la obra»* (...) y también solicitó *«información sobre tiempo previsto del fin del desmonte aproximado»*.

Esto dio lugar a que a través del Decreto de Alcaldía 959-2025 de fecha 14 de octubre de 2025 se acordara incoar procedimiento administrativo para determinar la entidad responsable de los daños que, en su caso, se hubieran producido, conforme a lo dispuesto en el art. 196.3 LCSP, dado que las obras se ejecutaban por la empresa contratista *«(...)»*.

Pero, como ya se dijo, posteriormente -el 24 de octubre de 2025- se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial por el mismo interesado, por lo que la Resolución de Alcaldía 982-2025 de 28 de octubre del 2025 acordó acumular ambos procedimientos, continuándose la tramitación correspondiente al de responsabilidad patrimonial, como obra en el expediente.

9. El plazo legal para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se habría producido silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso se ha superado dicho plazo sin que se exprese justificación alguna para la dilación. No obstante, la Administración sigue estando obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP], aún tras expirar el citado plazo, como se propone hacer.

II

Antecedentes relatados por el reclamante, como motivo de su solicitud de resarcimiento

Podemos remitirnos al Dictamen anteriormente emitido por este Consejo en relación con el presente asunto (DCCC 117/2026, de 9 de abril).

Allí se transcribió lo siguiente, tomado del escrito inicial del reclamante:

«PRIMERO. - El compareciente es el propietario de la vivienda sita en la calle (...) número 14, del término municipal de Tejeda.

(...)»

SEGUNDO. - El Ayuntamiento de Tejeda, por expediente de contratación con referencia 1598/2025, sobre CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS PARA LA EJECUCIÓN DEL CENTRO DE

DÍA PARA PERSONAS MAYORES EN TEJEDA, POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO CON VARIOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN, TRAMITACIÓN ORDINARIA, adjudicó las obras de ejecución a la entidad "(...) ((...)).

El Ayuntamiento es, por lo tanto, el promotor y por ello las obras se ejecutan por cuenta y cargo de la corporación municipal.

(...)

TERCERO. - En la ejecución de las obras se han causado importantes daños y perjuicios al dicente, y con el fin de acreditarlos y cuantificarlos se adjuntan:

1º).- Con el número 2, el acta notarial de presencia con reportaje fotográfico de la Notaria (...), bajo el número (...) de su protocolo, que se deja señalado a efectos probatorios, en el que constan suficientemente ilustrados todos los daños y desperfectos que sufre la vivienda del dicente como consecuencia de las obras promovidas por el Ayuntamiento.

2º).- Con el número 3, un informe pericial elaborado por el Arquitecto (...), Colegiado número (...) del Colegio Oficial de Arquitectos de Gran Canaria, quien tras consultar la documentación necesaria, visitar las obras, efectuar las inspecciones, comprobaciones y los estudios correspondientes, llegó a las siguientes

"CONCLUSIONES

Los daños que afectan a la vivienda de (...) tienen su origen en las obras realizadas junto a su vivienda, destinadas a la construcción de un Centro de Día para personas mayores, promovido por el Ayto. de Tejeda, tal como se ha recogido a lo largo del presente informe.

Por otra parte, dichas obras, según me manifiesta el propietario, se han realizado sin ningún aviso previo del inicio de las mismas por parte de la empresa (...), que ejecuta las obras, ni tan siquiera comunicarle que se procedería a la realización de perforaciones bajo la cimentación de su vivienda.

Dichos hechos, en mi opinión, vulneran su derecho al uso del subsuelo del propietario, penetrando e invadiendo prácticamente la totalidad de su parcela, como se ha acreditado tanto gráfica, como documentalmente.

La entidad y alcance de las obras ha sido tal, que ha afectado de forma notable al terreno sobre el que se asienta la vivienda afectada, lo que se traduce en los daños enumerados y documentados, ocasionados en su mayor parte por el uso de maquinaria de gran potencia, sometiendo a la cimentación y estructura de la vivienda afectada, a fuertes vibraciones, lo que se traduce en descalzamiento de la cimentación (a base de zapatas corridas) generando grietas y fisuras en paramentos, suelos y techos, como ha quedado acreditado gráfica y documentalmente en el presente informe.

(Fotos)

Como muestra del impacto a que se ha visto sometida la vivienda afectada, durante semanas, imagen de la maquinaria empleada, un martillo hidráulico percutor en pleno desmonte, bajo la vivienda, en un terreno rocoso de gran dureza. Foto 1

Foto 2 Taladro perforador neumático

Todo ello ha alterado las condiciones de habitabilidad de la vivienda, impidiendo en la actualidad el normal uso de la misma por parte de sus propietarios.

A fecha de la redacción del presente informe, continúan apareciendo nuevos daños ya que se prosigue con la ejecución del muro inferior, procediendo mediante martillo neumático, al desmonte del terreno rocoso próximo, lo que produce fuertes vibraciones en la vivienda, provocando nuevos daños, así como el desprendimiento de molduras del techo y alicatados en baños.

La solución adoptada considero que es muy agresiva y desproporcionada, teniendo en cuenta que, existen otras formas de garantizar la estabilidad del muro de contención (con tacón, con puntera, enterrado) etc (...)).

Se ha optado en este caso, por el empleo de los anclajes atirantados para garantizar la estabilidad del muro de contención de nueva planta, sin contar con la existencia de las edificaciones existentes y los daños producidos en las mismas.

Por otra parte, el empleo de la solución de introducir los anclajes bajo la cimentación de la planta sótano, ha anulado la posibilidad de que el propietario pueda realizar cambios en la parcela o bien modificar el uso de la misma, debido a la imposibilidad material de cualquier obra, ante la existencia de dichos anclajes. Lo que resta el valor a la propiedad, bien por futuras ampliaciones en la edificación existente, como su venta y posterior modificación previa demolición de lo existente.

PROPUESTA DE REPARACION DE DAÑOS Y VALORACION ECONOMICA.

Antes de proceder al comienzo de las reparaciones, deberán estar finalizadas las obras de ejecución del muro de hormigón y desmontes del talud rocoso así como las obras próximas a la vivienda. Una vez culminado este proceso se procederá a iniciar las reparaciones procediendo de la manera siguiente:

Transcurrido un periodo comprendido entre los 30 y 60 días, se deberán chequear los daños existentes y revisar si han aparecido nuevos daños o se han estabilizado los movimientos de asentamiento, tras lo cual se procederá a revisar y valorar los daños para adoptar en cada caso, la forma y técnicas de reparación a emplear.

A fecha de la actualización del presente informe (15 octubre de 2025) han concluido la obras de ejecución del anclado y muro de contención, transcurrido un tiempo prudencial, sin haber aparecido nuevos daños, procede evaluar y valorar los daños, así como la elección de las técnicas de reparación a emplear.

Se demolerán los alicatados dañados y zonas afectadas para la posterior aplicación de un mortero de reparación (tipo weber.tec hormirep, Kerakoll o similar).

Posteriormente se procederá al picado y retirada de las partes dañadas tanto en los enlucidos como en las molduras afectadas o desprendidas del soporte, para su sustitución.

En las grietas y zonas dañadas, se emplearán grapas metálicas si fuera necesario. Una vez saneadas las zonas se aplicará una masilla elástica con fibra, para regularizar los desperfectos, posterior lijado, aplicación de una imprimación-selladora y pintado a dos manos con pintura plástica blanca o en color, según zonas. Se repondrán en su totalidad los alicados afectados, por otros de similares características, en cuanto a dimensiones, ya que no es posible reponer los existentes por no encontrarse en el mercado.

En lo referente a los daños en forjados y muros se ha valorado la posibilidad de tener que consolidar y recalzar las zonas de la cimentación afectadas por las obras colindantes, se incluye una partida por si fuera necesario emplear dichas técnicas de recalce.

En lo referente a la cuantificación de las reparaciones recogidas en el presente informe, se aporta como Anexo 1, se han valorado tomando como referencia la base de datos CIEC 2024, actualizando los mismos al año en curso, el resto de partidas no incluidas en dicha base se han valorado en base a los precios de mercado.

Asciende el total de las reparaciones a la cantidad de PEC 46.404,84 € Cuarenta y seis mil cuatrocientos cuatro euros con ochenta y cuatro céntimos.

Estas cantidades, son provisionales y pueden verse incrementadas sin perjuicio de lo siguiente:

- El agravamiento de las patologías existentes.*
- La aparición de nuevas patologías a partir de la fecha de redacción del presente informe.*
- La necesidad del empleo de técnicas especiales, que precisen el uso de maquinaria específica.*

En cualquiera de los tres casos, se deberá actualizar el importe de las obras de reparación, en el momento de acometer las mismas.

Cálculo de la pérdida de edificabilidad debido a la existencia de los anclajes, teniendo en cuenta la Ordenanza zonal M del Plan General de Tejeda

(...)

La valoración económica resultado de la afectación del solar calculada, por la pérdida de edificabilidad, asciende a la cantidad de 194.056 €”

(...)

CUARTO. - Por lo tanto, SE RECLAMA POR INDEMNIZACION DE DAÑOS Y PERJUICIOS LA CANTIDAD DE DOSCIENTOS CUARENTA MIL CUATROCIENTOS SESENTA EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CENTIMOS (240.460,84 €) de principal, más las actualizaciones que procedan en el caso de que en adelante se detecte un aumento de los daños o la aparición de otros no manifestados en este momento, o que en la fase de ejecución aflore la necesidad de emplear técnicas especiales que precise el uso de maquinaria específica».

III

Trámites seguidos en el expediente de reclamación: el anterior Dictamen del Consejo

Sobre la tramitación del procedimiento, cabe señalar:

1. En cuanto al inicio, procede remitirnos a lo ya expuesto en el anterior Fundamento I.8. y también a lo manifestado en relación con ello en el Dictamen anterior.

2. Tras la correspondiente tramitación, el 26 de febrero de 2026 se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del referido Dictamen de este Consejo 117/2026, de 9 de abril, por el que estimó procedente la retroacción de las actuaciones para que se emitieran diversos informes y se remitiera a este Consejo Consultivo, junto con tales informes, diversa documentación, todo lo cual se hizo adecuadamente.

3. Así, el día 1 de junio de 2026 se dictó el Decreto de la Alcaldía núm. 2026-0506, por el que se acordó la retroacción.

Posteriormente, tras otorgársele trámite de vista y audiencia a las personas interesadas, se formularon alegaciones por parte del propietario de la vivienda afectada y por la empresa contratista, incorporadas al expediente remitido a este Consejo Consultivo.

4. Además, se debe señalar que también consta en el expediente remitido ahora a este Consejo un nuevo informe del Arquitecto municipal, en respuesta a las cuestiones formuladas en el Dictamen anterior, informe emitido el día 1 de junio de 2026 (expediente administrativo, documentos núm. 148 y 187) y también un informe de la Dirección Facultativa de las obras, de 29 de mayo de 2026 (expediente administrativo, documento núm. 153), entre otra documentación de interés.

5. Finalmente, el día 13 de julio de 2026 se emitió una nueva PR, en el mismo sentido que la anteriormente remitida.

IV

El fondo del asunto: la causa de los daños y su alcance o valoración

Antes de entrar en fondo recordaremos, siquiera brevemente, las normas jurídicas aplicables y la doctrina del Consejo sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, expresadas también en el anterior Dictamen 117/2026, así como lo dispuesto en el art. 196 LCSP.

En resumen: para que nazca la responsabilidad de la administración se requiere, de acuerdo con la Constitución (art. 106) y las leyes (arts. 32 LRJSP y 54 LRBRL), 1) que exista una lesión o daño concreto, identificado y valorado, 2) que el perjudicado no esté jurídicamente obligado a soportar el daño, 3) que no sea (el daño) efecto de una fuerza mayor, y 4) que el daño sea consecuencia del funcionamiento de un servicio público al que pueda atribuirse la condición de causa del daño.

Además, en este caso hay que tener presentes de manera especial las reglas del art. 196 LCSP:

«1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto en el contrato de obras, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el redactor del proyecto de acuerdo con lo establecido en el artículo 315, o en el contrato de suministro de fabricación.

3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, informe sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

4. La reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto».

Por ello, habrá que constatar si está acreditada en el expediente la existencia del daño, y si ha sido causado por el servicio público, sin que haya fuerza mayor, y sin que exista deber jurídico de soportarlo. Además, tratándose de un daño atribuido a la ejecución de un contrato de obra, deberá esclarecerse si lo ha causado una orden de la administración -el ayuntamiento- o si ha sido consecuencia de vicios del

proyecto, pues de ello dependerá que la responsabilidad que haya debe afrontarla el contratista o el ayuntamiento.

En la realidad y a lo largo del expediente, desde su misma iniciación por reclamación del perjudicado, se refieren dos daños diferentes:

- por un lado, los desperfectos causados en la edificación del reclamante por la introducción en el subsuelo bajo su casa de unos *tirantes* de hormigón que sirven de anclajes o sujeción a unos micropilotes que a su vez soportan la edificación levantada por el ayuntamiento; la existencia y la valoración de estos daños han sido demostradas y aceptadas por conformidad del ayuntamiento y el reclamante, aunque subsiste la discusión sobre si su responsable es el ayuntamiento o es el contratista;

- y por otro lado, se reclama por el daño causado por el hecho mismo de la penetración y ocupación del subsuelo del reclamante. La existencia en términos legales de este segundo daño se niega por el ayuntamiento, porque este sostiene, frente a la pretensión del reclamante, que la perforación y la construcción de los anclajes mediante *pinchazos* en su terreno son inocuos para este y no le causan ningún daño, ni originan perjuicio ni limitación de su derecho.

I. Las distintas actuaciones concurrentes en los hechos: proyecto y estudios previos, ejecución y dirección de las obras

I.1. Propuestas del instructor: fundamentos y antecedentes

1. La PR contiene la siguiente formulación de lo que debería ser la parte dispositiva de la resolución final del expediente:

«PRIMERO. No se considera acreditada la responsabilidad patrimonial directa del Ayuntamiento de Tejeda, dado que los daños se deben a la forma de ejecución de los trabajos realizados por la empresa adjudicataria (...) En virtud de la doctrina consultiva debe el Ayuntamiento responder directamente por daños causados por el contratista en la vivienda, reconociendo a (...) con (...), el derecho a recibir una indemnización como consecuencia. de los daños sufridos en la vivienda sita en la Calle (...), del término municipal de Tejeda, sin perjuicio de la acción de regreso.

SEGUNDO. - Reconocer a (...) con D.N.I.- (...) el derecho a recibir una indemnización como consecuencia de los daños sufridos en la vivienda sita en la calle (...) en Tejeda, y cuyos daños se recogen en el informe del arquitecto municipal de fecha 03/02/2026 y cuya valoración asciende a un total de CUARENTA Y OCHO MIL TREcientas CUATRO EUROS CON VEINTICUATRO CÉNTIMOS. (48.304,24 €) habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre la ejecución de la obra pública y la lesión producida, sin perjuicio del a posterior acción de regreso a la empresa adjudicataria.

TERCERO. - Desestimar las alegaciones por (...), con poder suficiente, en representación de (...), dado que los daños se deben a la forma de ejecución de los trabajos realizados por la empresa adjudicataria (...)

CUARTO. - Desestimar las alegaciones presentadas por (...) en cuanto que la vivienda sita en la calle (...).

QUINTO. - Que se incoe acción de regreso contra la mercantil (...), empresa adjudicataria del CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE "CENTRO DE DÍA PARA PERSONAS MAYORES EN TEJEDA", POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO, CON VARIOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN, TRAMITACIÓN ORDINARIA. ACUERDOS QUE PROCEDAN. (EXPTE. 1598/2024). Adjudicar el "CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS PARA LA EJECUCIÓN DEL CENTRO DE DÍA PARA PERSONAS MAYORES EN TEJEDA, POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO CON VARIOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN, TRAMITACIÓN ORDINARIA».

Es decir, no se admitiría responsabilidad alguna a cargo del ayuntamiento, pues correspondería toda al contratista porque *los daños se deben a la forma de ejecución de los trabajos*, aunque el ayuntamiento aceptaría indemnizar al perjudicado y reclamar luego, en vía de regreso, al contratista.

Pero en la indemnización reconocida como debida y que adelantaría la corporación local no se incluirían los daños producidos por la ocupación del subsuelo, sino solo los desperfectos en la vivienda del reclamante.

2. Previamente a esta parte dispositiva, la PR contiene las *conclusiones* del instructor, que enseguida se transcribirán, en las que se razona el fundamento de cada una de las decisiones propuestas: la de asumir la indemnización que cree procedente (apartado 1), para después reclamarla del contratista por haber sido *poco prudente en el momento de la perforación* (apartado 2) por lo que existe nexo causal entre las obras ejecutadas por el contratista y los desperfectos en la casa del reclamante (apartado 3), pero se niega (apartado 4) que haya ningún daño indemnizable por la intervención *«en colindancia directa con el sustrato»* -así se dice- porque la casa está en régimen urbanístico de *fuera de ordenación*.

Las conclusiones del instructor son estas:

«1.- La Administración debe cubrir directamente ante los particulares perjudicados la actividad dañosa de sus agentes, empleados o contratistas que mantengan cualquier tipo de vinculación y de cuya actividad pueda provocar daños a terceros que no tengan el deber legal de soportar . De lo expuesto se deduce que el ayuntamiento debe responder directamente por daños causados por cualquier concesionario o contratista de obra pública, sin perjuicio

de la acción de regreso que pueda ejercitar contra aquéllos, ya que la posición de la Administración en el seno de la relación contractual establecida con aquellos en virtud de la cual se distribuyen y asumen riesgos entre las partes contratantes, no incumbe al particular que sufre daños a consecuencia de esa actividad, cuya integridad patrimonial debe ser garantizada por imperativo constitucional.

2.-No se considera acreditada la responsabilidad patrimonial directa del Ayuntamiento de Tejeda, dado que los daños se deben a la forma de ejecución de los trabajos realizados por la empresa adjudicataria (...), conforme al art. 196.1 de la Ley de Contratos del Sector Público. Con lo que se tendrá que ejercitar la acción de regreso. Se asume la conclusión del informe técnico donde se reafirma en que la responsabilidad de las consecuencias de la ejecución de los taladros en la vivienda recae en la empresa contratista por no haber adoptado una postura más prudente en el momento de la perforación de los taladros, los únicos que podían detectar que la vibración estaba siendo más intensa. A la vista de lo anterior.

3.-Daños en la Vivienda sita en la calle (...) (Tejeda) A pesar de que la edificación, de una antigüedad aproximada de 50 años fue ejecutada con muros de contención, apoyados sobre correas de hormigón y piedras (hormigón ciplópeo) recibidos sobre el 'firme' las partes se concluyen que estamos ante un daño real, evaluable económicamente, comprobada la existencia nexo causal entre las obras ejecutadas por la mercantil (...) en la ejecución del contrato de obras para la ejecución del Centro de Día del municipio de Tejeda.

4.-No existe "pérdida de aprovechamiento urbanístico" vinculada a la intervención en colindancia directa con el sustrato, y se resuelve desde la normativa urbanística aplicable: al establecer que la vivienda, por su situación y parámetros, se halla en régimen urbanístico de fuera de ordenación, de manera que "no dispone de más aprovechamiento urbanístico, ni hacia plantas superiores ni plantas inferiores" .Este razonamiento es coherente con el enfoque legal del artículo 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015 (edificabilidad no integrada "por sí misma" en el dominio, patrimonializarían condicionada) y con la doctrina sistematizada sobre el aprovechamiento patrimonializable y su lesión: sin reducción real del aprovechamiento urbanístico patrimonializable o sin imposibilidad de equidistribución no hay lesión urbanística indemnizable por esta causa, y el debate no puede desplazarse, sin más, al plano civil de la extensión del subsuelo del artículo 350 del Código Civil para crear una indemnización urbanística autónoma.

5.- Siguiendo el criterio que marca el Informe del Arquitecto Municipal, se estima una valoración de los daños que sufre la vivienda sita en la Calle (...) en el municipio de Tejeda, por importe de CUARENTA Y OCHO MIL TRECIENTAS CUATRO EUROS CON VEINTICUATRO CÉNTIMOS. (48.304,24 €)»

3. Se manifestó en nuestro Dictamen anterior que (...)

« (...) se plantean conjuntamente dos cuestiones conexas, tras la referida acumulación acontecida durante el procedimiento: por un lado, en cuanto a la reclamación de responsabilidad patrimonial, procede determinar la realidad de los daños reclamados y la existencia de relación de causalidad entre los mismos y las obras municipales y, por otro lado, una vez determinado lo anterior, habrá que pronunciarse acerca de si la responsabilidad que pudiera derivarse del hecho lesivo corresponde a la Administración o a la empresa contratista o a ambos, teniendo en cuenta para ello lo establecido en el ya reproducido art. 196 LCSP. Es claro que las dos cuestiones (la existencia de los daños y su relación con el servicio público y la responsabilidad de indemnizarlos) están inseparablemente relacionadas una con otra y no es posible esclarecer una de ellas sin hacer lo propio con la otra (...) »

Sobre estas dos cuestiones versan los párrafos siguientes.

4. Así, en lo que se refiere a lo primero, los daños físicos o materiales en la casa del interesado, es un hecho indubitado, justificado suficientemente en el expediente mediante los diferentes informes aportados por el interesado como por otros intervinientes y por la Administración, que tales daños tienen su origen exclusivo en las obras de titularidad municipal.

Lo procedente tras ello es determinar quién es el responsable de los daños, tras recordar de nuevo que la ley [art. 196 LCSP] atribuye al ejecutor de las obras la responsabilidad de *todos* los daños a terceros salvo que procedan de órdenes de la administración o de vicios del proyecto, por lo que la eventual existencia de estas circunstancias – *órdenes* o *vicios*- debe esclarecerse, como punto de partida.

5. El informe del Arquitecto municipal, emitido en respuesta a las cuestiones planteadas por este Consejo (archivo núm. 148 del expediente) afirma que:

«El Proyecto define desde un principio y de forma gráfica en los planos y de forma descriptiva en los textos, que era necesario realizar una contención del terreno. Dicha contención, según proyecto, se ejecutaría con un sistema de micropilotes verticales situados a dos metros de distancia de la edificación afectada. De dichos micropilotes ejecutados (varias decenas) uno cada tres metros, aproximadamente, se consolida mediante un ‘pinchazo’ inclinado hacia atrás, con una profundidad de 10 metros, según las estimaciones de proyecto. Dicho pinchazo es una especie de ‘ancla’ mediante inyección de hormigón en el terreno, y en la realidad, alcanzaron profundidades de 5 a 7,00 metros, aproximadamente».

Efectivamente, la contención del terreno por micropilotes verticales y la utilización de tirantes, *pinchazos* o anclajes oblicuos, mediante inyección de hormigón, esto último directamente bajo la casa del reclamante -aunque a varios

metros de profundidad- estaba prevista en el proyecto, y por la Dirección Facultativa se consideraba correcto según su informe final (tras el Dictamen 117/2026) por la propia DF (archivo 153 expte.):

« (...) el sistema de contención elegido, muro de micropilotes con anclajes al terreno en el trasdós, se considera el más conveniente para garantizar la seguridad y estabilidad del talud, así como de las edificaciones colindantes. Esto, a criterio de los técnicos redactores del Proyecto y la Dirección Facultativa (...) »

Es decir, esta previsión de contención, micropilotes y anclajes oblicuos tenía su fundamento explícito en el Estudio Geotécnico del terreno.

Las alusiones a este estudio en el Informe Final de la DF resultan muy ilustrativas y es conveniente transcribirlas de modo literal:

«Esto, a criterio de los técnicos redactores del Proyecto y la Dirección Facultativa, así como, en primera instancia, de las conclusiones del Estudio Geotécnico, que elabora tres hipótesis para la contención de terreno en su apartado 9 de Estabilidad de Taludes, y determina que “se recomienda ejecutar una pantalla de micropilotes anclados para asegurar la estabilidad de la excavación”, solución descrita como “Talud a 90º con sostenimiento (micropilotes y anclajes)”. Además, se indica en el Estudio Geotécnico que “los coeficientes de seguridad calculados para los taludes provisionales o generados a 90º sin sostenimiento son inestables».

Y añade la DF esta afirmación, también muy relevante:

«En ningún momento se presumieron posibles afecciones al entorno, debido al tipo de suelo que describe el Estudio Geotécnico.

Que, según el Estudio Geotécnico, en el área de actuación se localizan dos (2) Unidades Geotécnicas en función de las propiedades mecánicas y la litología: relleno antrópico y brecha volcánica deslizada. Ninguna de las unidades puede «considerarse suelos duros de forma homogénea, y sí mezclas de materiales variados y, por lo tanto, heterogéneas».

[La letra negrita está en el Informe original de la DF].

Sin embargo, la realidad mostró que, pese a las conclusiones geotécnicas y a las suposiciones o deducciones (fundadas en ellas, como se ha dicho) de los proyectistas, bajo la vivienda del reclamante existían suelos de consistencia singular, y que al ser estos taladrados o perforados para la confección de los anclajes, *pinchazos* o tirantes se produjeron los movimientos que finalmente ocasionaron los daños en la vivienda.

Pero la información geotécnica y las previsiones del proyecto no permitían, a pesar de que los suelos no se consideraran suelos duros, eximir al ejecutor de prestar

a la ejecución de los pinchazos una atención singular y especial, particularmente delicada, como se razonará.

Ello explica, según todos los informes, la subcontratación a una empresa especializada (casi puede decirse que *superespecializada*) para ejecutar estas unidades de obra:

[«E(...)»_ [https://www.\(...\).com/](https://www.(...).com/)].

Como Documento o Archivo 212 del expediente figura el informe realizado por ESOCAN sobre los trabajos que se le encomendaron, acompañado de fotografías, fechado el 12 de septiembre de 2025. Estima el Consejo también conveniente e importante señalar que en dicho informe se afirma que los trabajos se ejecutaron (...).

« (...) siguiendo las indicaciones de la dirección facultativa».

y que (...)

«Durante la perforación, inyección y tesado de los anclajes no se han producido incidencias relevantes, realizándose los trabajos conforme a lo indicado por la dirección facultativa».

Pero no menos importante es reseñar también lo que sobre el particular sostiene la DF:

«Que esta Dirección Facultativa actuó sin conocimiento de la dureza del terreno que se describe en este proceso, y que aparentemente generó vibraciones importantes, durante la ejecución de los trabajos del muro de contención. No se recibió ningún aviso o advertencia por parte de la empresa Contratista o Subcontratista sobre una hipotética complicación o resistencia excesiva del terreno durante las perforaciones. Los trabajos se ejecutaron, aparentemente, de forma corriente a ojos de la Dirección Facultativa, advirtiéndose exclusivamente por parte del Contratista la necesidad de mayor material de relleno en micropilotes y anclajes por la porosidad del terreno. Extremo, este último, reflejado en las Actas de Visita de Obra (nº 003 y 004, de fecha 22/05/2026 y 01/07/2026, respectivamente).

Que esta Dirección Facultativa tiene constancia del “ (...) material rocoso de gran volumen (...) ” a través de un Escrito de la empresa Contratista para la Solicitud de Ampliación de Plazo, de fecha 06/02/2026, y donde motivan los retrasos de la obra, entre otros aspectos, en el rendimiento de las perforaciones. De haber sido conscientes de esa resistencia no prevista en el terreno, se habría estudiado la opción de tomar medidas para minimizar el posible impacto.

Que la finalización de la ejecución de los micropilotes se produjo con anterioridad a la fecha de 02/07/2025, extremo que puede corroborarse en el Acta de Visita de Obra de esa fecha.

Que la finalización de la totalidad del muro de contención, incluidos micropilotes y anclajes, se produjo con anterioridad a la fecha de 24/09/2025, pudiendo acreditarse en el Acta de Visita de Obra de dicha fecha».

I.II. Conclusiones extraíbles de lo anterior:

- Existencia de previsiones geotécnicas desacertadas**
- Desatención del contratista a la ejecución material de las perforaciones. Falta de conocimiento inmediato de los daños causados. Incomunicación consiguiente de ello a la DF**
- Omisión de la supervisión, el control y la verificación por la DF del ajuste de la obra a las buenas prácticas constructivas**
- Descontrol y desconocimiento de la incidencia y los efectos de las perforaciones en la casa vecina**

El Consejo, de todo ello, extrae dos conclusiones que le parecen indudables:

En primer lugar, se muestra y se acredita la existencia de una información geotécnica insuficiente, inadecuada, anómala o equivocada, como quiera decirse.

La imprevista aparición de roca junto a terreno que no la contiene no es insólita, pero no elimina la existencia de la calificación errada ni la trascendencia de la equivocación, porque se produce juntamente con la propuesta -elegida entre varias posibles, tres al parecer- de perforar el terreno vecino (y ajeno a la propiedad municipal) para introducir anclajes de hormigón y esta propuesta se traslada al proyecto y se ejecuta.

Por ello es comprensible la manifestación de la DF, que volvemos a copiar:

«En ningún momento se presumieron posibles afecciones al entorno, debido al tipo de suelo que describe el Estudio Geotécnico».

El Consejo entiende que esta es claramente una deficiencia imputable al proyecto, aunque haya sido *arrastrado* a ello por las informaciones geotécnicas, en las que el proyectista confió, pero que no es posible excluir, a los efectos de este Dictamen, de la cadena de eslabones que forman el curso causal de los efectos dañosos finales. Esta deficiencia constituye sin duda, a nuestro criterio, un *vicio* en el sentido del art. 196 LCSP.

En segundo lugar, se muestra también la existencia de una suerte de incomunicación, en este punto, entre el contratista y la Dirección de obra o, más aún, no solo una incomunicación producida en el momento en que se ocasiona el daño, sino una contradicción entre los relatos de una y de otra en el expediente.

Según el informe del contratista, apoyado a su vez en el informe de su subcontratista, la unidad de obra de que se trata se ejecutó *siguiendo las instrucciones* de la DF, como hemos visto antes. En cambio, la DF sostiene que no fue informada. Volvemos a copiar las afirmaciones DF, aunque en parte se transcribieron más arriba:

«No se recibió ningún aviso o advertencia por parte de la empresa Contratista o Subcontratista sobre una hipotética complicación o resistencia excesiva del terreno durante las perforaciones. Los trabajos se ejecutaron, aparentemente, de forma corriente a ojos de la Dirección Facultativa, advirtiéndose exclusivamente por parte del Contratista la necesidad de mayor material de relleno en micropilotes y anclajes por la porosidad del terreno. Extremo, este último, reflejado en las Actas de Visita de Obra (nº 003 y 004, de fecha 22/05/2026 y 01/07/2026, respectivamente)._Que esta Dirección Facultativa tiene constancia del “ (...) material rocoso¹ de gran volumen (...) ” a través de un Escrito de la empresa Contratista para la Solicitud de Ampliación de Plazo, de fecha 06/02/2026, y donde motivan los retrasos de la obra, entre otros aspectos, en el rendimiento de las perforaciones. De haber sido conscientes de esa resistencia no prevista en el terreno, se habría estudiado la opción de tomar medidas para minimizar el posible impacto».

Nótese que la queja o protesta de la DF se refiere tanto al desconocimiento del terreno como al de la ejecución de la obra, lo que lleva al Arquitecto Municipal (archivo 220) a sostener lo siguiente, que el Consejo comparte:

«La enorme especialización de esa unidad de obra debería conllevar una información extra a la Dirección Facultativa sobre los riesgos que se adquieren a perforar bajo viviendas. Porque existen diversas formas de perforar y eso lo sabe mejor un especialista que el propio Director de Obra. Y la forma de ejecutar la perforación puede ser susceptible de consideraciones por parte del Director Facultativo si es debidamente informado de la naturaleza de los taladros. Y ese es el aspecto que ha echado en falta esta Oficina Técnica, que lo enfatiza en la respuesta a los puntos CUARTO Y QUINTO».

Y también señaló este informe que:

« (...) una fase de obra de tanta especialización, que requirió la subcontratación de una empresa especializada, necesita de mayor asesoramiento hacia la Dirección Facultativa por

¹ Negrita en el original

parte de los ejecutantes. La Dirección Facultativa no fue informada de la dificultad de la perforación durante los pinchazos. Sí que notificaron el aviso de exceso de consumo de hormigón, por encima de lo previsto, y ese aspecto la Dirección Facultativa lo asumió, realizadas las comprobaciones de presupuesto correspondientes. Pero no recibió aviso de que la vibración era demasiado alta y podría dañar a terceros. Habiendo alternativas técnicas para ello, la Dirección Facultativa no pudo ordenar minimizar esos daños porque no fue informada convenientemente del nivel de agresividad del trabajo».

Y más explícitamente, el informe afirma también lo siguiente:

«Lo que siempre se ha defendido desde esta Oficina es la más que posible actuación insuficiente² de información, en la forma de proceder en la perforación. Un exceso de confianza pudo derivar en la ejecución sin mediar más información a la Dirección Facultativa acerca del nivel de vibración que estaba suponiendo la ejecución de dichos taladros. Si se cometió un exceso de confianza al pensar que las viviendas colindantes con esas vibraciones no se iban a perjudicar, hubo una falta de información en consecuencia hacia el Director Facultativo, que podría haber solicitado repensar la técnica del taladro a emplear. Solo se comunicó lo evidente: la desmesurada cuantía de relleno de hormigón, producto de la porosidad del terreno, pero no la dificultad o dureza de los taladros. Esto no se considera negligencia, puesto que se siguieron los pasos protocolarios correspondientes. Pero insuficiente por la falta de precaución y la consulta que se pudo hacer al Director y no se hizo».

(...)

«Y es ahí donde el que suscribe quiere hacer énfasis: si la mano de obra especializada detecta que la segunda serie de taladros está provocando mucha más vibración, debería tomar precauciones e informar o recabar alguna consulta. Como quiera que todos estaban confiados de los buenos resultados de la primera fase de perforaciones, igualmente la Dirección Facultativa también estaría confiada en el buen hacer de la empresa. De hecho los documentos hablan de buena ejecución. Sin embargo quién único puede detectar algún tipo de dificultad o problema son los operarios especializados que están realizando los taladros. Y éstos pudieron informar y no lo hicieron, no por negligencia (como ya se dijo anteriormente) sino por exceso de confianza, o quizás por agilizar el término del trabajo. Parar y consultar o ralentizar los taladros pudiera ser más costoso para la empresa.

Esa decisión no la pudo tomar la Dirección Facultativa porque no tuvo oportunidad de opinar por falta de información en ese momento».

Finalmente, en una de sus conclusiones se afirma textualmente lo siguiente por el técnico municipal:

² Negrita en el original.

« (...) la responsabilidad de las consecuencias de la ejecución de los taladros en la vivienda recae en la empresa contratista por no haber adoptado una postura más prudente en el momento de la perforación de los taladros, los únicos que podían detectar que la vibración estaba siendo más intensa».

Sin embargo, el Consejo entiende que de esta incomunicación y falta de información, que llega a calificarse de *falta de precaución* o de *exceso de confianza* por el técnico municipal que se la reprocha al contratista, como causa única de la ignorancia de la DF, no puede culparse exclusivamente al contratista, pese a que se le impute *poca prudencia* en la PR, pues la DF está obligada no solo a atender a aquello que se le refiere o comunica, sino a lo que conozca y resulte directamente de su función de supervisión y control, que debe ejercer por sí misma.

Según su propio informe, los trabajos de perforación se ejecutaron a ojos de la DF, y eso es precisamente lo que la ley exige que se haga, que se pongan *los ojos* de los directores en el curso de las obras. Lo exigen tanto la ley general [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, LOE, arts. 12 y 13] como la ley especial en los contratos sujetos a la LCSP [arts. 62 y 237].

En virtud de la LOE, corresponde al director de la obra, el arquitecto, integrante de la DF (...)

Verificar el replanteo y la adecuación de la cimentación y de la estructura proyectadas a las características geotécnicas del terreno y también Resolver las contingencias que se produzcan en la obra.

Y al director de la ejecución, el arquitecto técnico, que también integra la DF, le corresponde (...)

Dirigir la ejecución material de la obra comprobando los replanteos, los materiales, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones.

Por su parte, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, [art. 7,3] impone al director de la ejecución lo siguiente:

«Durante la construcción, el director de la ejecución de la obra controlará la ejecución de cada unidad de obra verificando su replanteo, los materiales que se utilicen, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, así como las verificaciones y demás controles a realizar para comprobar su conformidad con lo indicado en el proyecto, la legislación aplicable, las normas de buena práctica constructiva y las instrucciones de la dirección facultativa».

A estos mandatos legales se añade el no menos explícito y también terminante contenido en la ley de contratos (art. 62 LCSP): al responsable del contrato corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que (...) le atribuyan los pliegos y el contrato.

La supervisión, la verificación y el control son, pues, incumbencia y responsabilidad legal inexcusable de la DF.

I.III. La insuficiente atención del contratista y la DF y su incomunicación sobre trabajos calificados de «especiales, delicados y difíciles».

La responsabilidad de la ignorancia, pues, es compartida, aunque pueda decirse, como sostiene el Arquitecto Municipal, que la especial *delicadeza, dificultad y especialidad* de los trabajos de anclajes exigían una especial comunicación del contratista a sus directores técnicos, lo que claramente no ocurrió. (Es útil la revisión del archivo pdf. 214.08 del expediente, que refleja comunicaciones entre el constructor y la DF que denotan el conocimiento de la ejecución de los anclajes, sin alusión a dificultades o complicaciones).

Sin embargo, no consta que la DF, ni el arquitecto ni el arquitecto técnico mantuvieran el control de la ejecución, ni que la verificaran y la supervisaran, y exactamente las mismas razones que el técnico municipal enumera para reprochar la falta de comunicación del contratista conducían a exigir una particular atención de la DF, porque justamente, habrá que repetirlo, la *especial delicadeza y dificultad* de los anclajes requerían una supervisión, verificación y control ajustado a tales características -indudables visto el expediente- de los trabajos de perforación.

Por ello, entiende el Consejo que una falta [la del contratista] no elimina la otra [la de la DF] ni la *supervisión y control* que las leyes encomiendan a la DF se cumplen con una mera escucha pasiva de lo que se le vaya relatando, pues las incidencias que se produzcan en la obra pueden ser advertidas por el puro ejecutor, o no serlo y pasarle enteramente desapercibidas, pero no por ello escapan a la responsabilidad de la DF. *Supervisión*, según el diccionario, es sinónimo de *inspección, control, revisión, verificación, vigilancia, observación, comprobación, examen, supervigilancia* [sic], y cualquiera de ellas describe una posición y una disposición activas de quien debe ejercer tales cometidos.

En el caso de este expediente, es llamativo que haya sido el propio habitante de la vivienda quien haya manifestado, por vez primera, la existencia de los desperfectos graves, sin que sus primeros avisos llevaran a nadie a corregir o, como dicen -a posteriori, algunos informantes- *minimizar* o impedir la producción de los daños. Por tal razón el Consejo Consultivo pidió información complementaria sobre lo ocurrido tras esos avisos iniciales, y sin duda la tramitación ulterior del expediente ha permitido saberlo.

Todo ello conduce a entender que concurre responsabilidad en ambos, en el contratista y en la administración, sin que ninguna de ellas haga desaparecer a la otra, dados los términos del art. 196,2 LCSP, sin olvidar que las consecuencias de los *vicios* del proyecto también excluyen la responsabilidad del contratista por sus consecuencias, que deberán asumirse por la administración.

Existen vicios del proyecto -la geotecnia- y órdenes de la DF -directas, activas, de continuación de los trabajos, que figuran en el libro de órdenes unido al expediente- y *pasivas*, en el sentido de falta de reparos a los trabajos de perforación de los anclajes, pues se autorizan sin reservas en las notas del Libro de Órdenes.

Pero también hay un cumplimiento defectuoso de los deberes del contratista en punto a la información que debió transmitir a la DF, y no transmitió, y sobre los trabajos de su subcontratista encargado de los anclajes o *pinchazos* y en punto a sus propios deberes de atención a tales trabajos.

Unas y otras razones se superponen o entrelazan en su desenvolvimiento material, en el curso de los hechos, pero son conceptualmente separables y susceptibles de escrutinio y de calificación singulares.

No es posible, entiende el Consejo, declarar la entera inexistencia de responsabilidad administrativa, pues la actuación de la Dirección Facultativa y Responsable del Contrato, así como con anterioridad la de los proyectistas y autores de los estudios geotécnicos son, todas ellas, actuaciones imputables a la administración municipal, por las cuales debe responder.

Tampoco es posible declarar la inexistencia de responsabilidad del contratista porque, como se ha visto, es clara su existencia al descuidar la calidad y la corrección de la realización material de las perforaciones, pues la causación de daños importantes en la vivienda del reclamante revela lo que se ha calificado por el informe técnico municipal como *descuido* o *imprudencia*. Sin duda la perforación

bajo la casa vecina estaba prevista en el proyecto y en los estudios del terreno por lo que su ejecución no fue una extralimitación del contratista. Pero fue decisión exclusivamente suya la elección de una técnica concreta y de un ejecutor concreto, que utilizó elementos de perforación elegidos por el propio ejecutor sin que conste ninguna indicación u orden de los técnicos -arquitecto y arquitecto técnico- integrantes de la DF. Y es también una actuación imputable al constructor la falta de advertencia o de percepción de los daños causados por la perforación en el momento mismo en que se produjeron. La perforación mediante taladros que no parecen pequeños bajo el solar de una vivienda existente, sin que haya constancia de haberse establecido alguna vigilancia o seguimiento directo del curso de los trabajos de perforación, ni de haberse hecho alguna comunicación ni aviso a los propios habitantes que permitiera saber si la perforación, en el mismo momento de hacerse, causaba daños, no puede dejar de señalarse.

La magnitud de los daños hace pensar que no debieron producirse de modo instantáneo y simultáneo todos ellos. La omisión de aquellas cautelas se hace aún más notoria si se sabe, como resulta del expediente, que el vecino advirtió de las primeras vibraciones, antes de notar la ulterior magnitud de los daños. Puede suponerse que aquella advertencia, de haberse atendido de modo activo o diligente, hubiera permitido impedir que se alcanzara la extensión que finalmente alcanzaron los desperfectos.

No puede excusarse todo ello en la previsión del proyecto sobre la perforación, pues no consta que este indicara una técnica concreta ni un modo de ejecución, y ello incumbió al constructor y a los directores, de la obra y de su ejecución, agrupados en este expediente en una única Dirección Facultativa, ni puede excusarse la actuación del contratista en el alegado silencio de esta. A la DF cabe imputarle la misma falta con las mismas palabras descritas para la actuación del contratista, es decir, la de no haber controlado la ejecución de forma que los daños no se produjeran ni se advirtieran sus primeras manifestaciones, lo que debe entenderse incluido en su propia *lex artis*, que la ley llama *las normas de buena práctica constructiva*, cuya continua aplicación es responsabilidad del contratista y cuyo control continuo lo es de la DF por mandato legal expreso.

Por consiguiente, se entiende que es ajustado a derecho declarar la existencia de responsabilidad concurrente o concausa del daño en la vivienda.

La condición de causa y el establecimiento de la causalidad puede ser difícil en muchos ámbitos, y lo es también y puede serlo de modo muy arduo en materia de

responsabilidad patrimonial por daños, en especial en el caso de las administraciones públicas, en el que no es posible, por su carácter objetivo, buscar *señales* u orientaciones en el ámbito de la culpabilidad de los agentes.

En general, se admite y se aplica para establecer la existencia de causalidad la llamada teoría de la *imputación objetiva*. Así, p. ej., STS 13 octubre 2008, Sala 3.^a, Secc. 6.^a, Rec. 5030/2004, se dijo:

«Hemos sostenido con reiteración [véanse, por todas, la sentencia de 4 de octubre de 1999, ya citada, FJ 4º, y de 3 de mayo de 2007 (casación 4927/03), FJ 4º] que, entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen las que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, lo hubiera evitado».

Parecido argumento se sostiene por la STS de 7 de junio de 2006, que cita las de 21 de octubre de 2005, 2 y 5 de enero, y 9 de marzo de 2006, y que dice:

« (...) la causalidad jurídica (...) exige la constatación de una actividad con relevancia causal en la producción del daño, apreciada con arreglo a criterios de adecuación o de eficiencia, e implica realizar un juicio de valor para determinar si el resultado dañoso producido es objetivamente atribuible al agente como consecuencia de su conducta o actividad, en función de las obligaciones correspondientes al mismo (...) ».

Este razonamiento, sostenido muchas veces en la jurisprudencia y también en la doctrina del Consejo, es aplicado de modo particular y razonable en las situaciones en las que la administración pública, sin ser la autora material del hecho dañoso, mantiene una posición de garante de los usuarios de los servicios públicos o de quienes se relacionan con ella, como en este expediente y en muchos de los dictaminados por el Consejo Consultivo.

En este caso, concurren a la producción del resultado la conducta del contratista y sus subordinados, que efectuaron las perforaciones bajo la casa del reclamante sin el cuidado preciso para que no se causaran desperfectos, y la conducta de los integrantes de la DF, no inmediatamente productora del hecho lesivo, pero titular de una posición jurídica esencial para impedirlo.

En nuestros dictámenes hay también pronunciamientos sobre las exigencias de la causalidad: así, el 83/2022, de 3 de marzo, [que cita los DCC 11/1993, de 8 de junio; 97/2007, de 2 de marzo; 647/2009, de 23 de septiembre y 376/2014, de 21 de octubre] en que se dijo:

« (...) un requisito esencial para el surgimiento de la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas es la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el surgimiento del daño. En esa relación de causalidad hay que distinguir, por un lado, la serie natural de hechos que concurren a la producción del daño y, por otro lado, la imputatio facti o consideración que el Ordenamiento haga de cuál de los hechos integrantes de la serie es determinante de la causación del daño. La determinación de la primera es una cuestión empírica: Todo hecho que aparezca como conditio sine qua non de un resultado es causa de éste. La imputatio facti, por el contrario, es una cuestión jurídica: No basta que un hecho de la serie causal se presente como conditio sine qua non del resultado dañoso, porque ello conduce a que se ponga a cargo de su autor todas las consecuencias de su actuación. Es necesario además un criterio jurídico que impute a ese hecho la causación del daño».

A la luz de estos razonamientos, doctrinas y preceptos legales es obligado declarar que tanto la actuación del contratista como la del ayuntamiento -esta mediante el proyecto y las actuaciones de la DF- constituyen indudables elementos causales, físicos y jurídicos, de los daños del reclamante.

I.IV. La imposibilidad de asignar cuotas de responsabilidad: su distribución por partes iguales

Sin embargo, si a nuestro parecer es clara la existencia de una responsabilidad compartida de la administración (vicios del proyecto, actuación inadecuada de la DF) y del contratista (desatención, incomunicación, falta de ajuste a las buenas prácticas), no es clara la cuota que deba corresponder a cada uno, pues como se deduce del relato que ha ido desarrollándose en este Dictamen, y del contenido del expediente, se trata de actuaciones de ambos responsables que están estrechamente vinculadas o *imbricadas* y a las que es posible atribuir, a cada una individualmente y también al conjunto, el carácter de causa del daño y, por tanto, de declarar que entre ambas actuaciones y los daños existe una relación de causa a efecto. No hay en el expediente datos para afirmar que la responsabilidad de uno es mayor que la del otro, por lo que, como ha sostenido el Consejo cuando tal cosa ocurre, lo razonable es distribuirla por igual entre ambos, pues acaso cualquier otra pueda resultar injustificada o incluso arbitraria.

II. El alcance y valoración de los daños

II.I Los daños materiales en la vivienda del reclamante

El reclamante evaluó inicialmente los daños en su vivienda en 46.404,84 €, que resultaba de un detallado informe pericial adjunto a su petición. El primer informe

municipal los cifró en 37.936 € y, tras otro informe en el que se adicionaban algunas partidas (tuberías empotradas y otras) y se rechazaban otras, se estimó finalmente por la administración el importe de los daños en 48.304,24 €, que es la suma fijada en la PR. Esta suma ha sido expresamente aceptada por el perjudicado (archivo 217, del expediente, de 11 de junio de 2026). La conformidad, tanto como la justificación técnica, la hacen procedente, a juicio del Consejo.

El contratista, que se opone a la PR, nada dice sobre el importe de los daños, salvo rechazar que se le impute la responsabilidad de resarcirlos.

II.II La ocupación sin título del subsuelo del reclamante por los anclajes de la nueva edificación: su indemnización

Sobre la segunda cuestión, los daños causados por la pérdida de aprovechamiento urbanístico de la propiedad del reclamante, se ha de tener en cuenta la importante aclaración o corrección contenida en su último escrito de alegaciones (archivo 217, de fecha 11 de junio de 2026, citado), aportado con ocasión del último trámite de vista y audiencia tras nuestro Dictamen anterior, escrito que el Consejo percibe como una modificación no solo del motivo de la reclamación sino de los cálculos que la justificaban inicialmente, aunque estos, pese a ello, se mantienen.

Al principio, el reclamante estimaba en 194.056 €, en concepto de *pérdida de edificabilidad*, expresamente, la cantidad en que quería ser indemnizado por la ocupación del subsuelo de su casa, con fundamento en el Informe Pericial adjunto a su solicitud. (archivo 025, de 16 de octubre, copiado en las páginas 6 a 9 de este Dictamen).

Ahora, en su último escrito, el fundamento de la reclamación ya no es la pérdida de edificabilidad, sino la propia ocupación de su propiedad, sin título que la habilite o se lo permita al ayuntamiento.

Se dice lo siguiente, ahora:

«Es de ver que el técnico municipal ha reconocido expresamente: (...) Que los anclajes ("pinchazos") se introdujeron bajo la propiedad del reclamante, pero con manifiesto error niega su derecho a indemnización por ocupación del subsuelo porque considera que no afecta al aprovechamiento urbanístico de la parcela al encontrarse a una profundidad inferior a la necesaria para la cimentación de la vivienda.

Tal conclusión es técnica y jurídicamente insostenible, porque se confunden dos conceptos distintos:

Aprovechamiento urbanístico.

Derecho de propiedad.

Aunque no exista pérdida de aprovechamiento urbanístico, ello no significa que la ocupación del subsuelo esté autorizada legalmente, o que no exista daño patrimonial, pues el propio informe del técnico municipal ha reconocido que los anclajes atraviesan el subsuelo de la vivienda del reclamante, y la cuestión jurídica no es si pueden construirse más plantas o más sótanos, sino si el Ayuntamiento puede implantar de forma permanente elementos estructurales de una obra pública dentro de una propiedad privada sin expropiación, servidumbre o indemnización.

La inexistencia de pérdida de aprovechamiento urbanístico no excluye la existencia de una lesión patrimonial indemnizable. El informe técnico municipal fundamenta la inexistencia de daño en que los anclajes se encuentran a una profundidad que no impide el aprovechamiento urbanístico de la parcela. Sin embargo, el objeto de la reclamación no es la pérdida de edificabilidad, sino la ocupación permanente del subsuelo de titularidad privada mediante elementos estructurales pertenecientes a una obra pública municipal.

El derecho de propiedad no se identifica con el mero aprovechamiento urbanístico. La existencia de una invasión permanente del subsuelo constituye una limitación singular del dominio que exige título jurídico habilitante y la correspondiente compensación económica, con independencia de que la edificabilidad máxima de la parcela permanezca inalterada».

Este Consejo está de acuerdo con lo expuesto ahora por el interesado acerca del objeto y fundamento jurídico de la segunda causa de reclamación aducida por el mismo, en cuanto queda claro que no se refiere ya a los futuros e hipotéticos aprovechamientos urbanísticos ni a eventuales e inciertas ampliaciones de la vivienda del interesado, sino al hecho de que se ha vulnerado su derecho al realizar las obras municipales y situar diversos elementos arquitectónicos bajo un bien inmueble de su propiedad sin que el ayuntamiento tuviera ningún título jurídico que lo legitimara para ello.

No se comparte, sin embargo, la valoración que el reclamante sigue manteniendo del daño y que había sido calculada como pérdida de un aprovechamiento urbanístico.

Pero sí se estima que la ocupación material del terreno debe ser compensada o resarcida, aunque no por una aplicación extensiva del art. 350 del Código Civil, pues este no atribuye un derecho ilimitado del propietario, ni *hasta el cielo ni hasta el*

infierno, sino hasta donde lo permitan las leyes, que es lo que preceptúa la regla legal.

Por eso, a nuestro juicio, tiene razón el ayuntamiento al rechazar que la pérdida de aprovechamiento urbanístico pueda ser un elemento para el cálculo de la indemnización que proceda.

Pero también la tiene el reclamante al protestar porque, sin su conocimiento ni su consentimiento se ha invadido el subsuelo de su casa, tal como se confirma en el último informe municipal.

En efecto, en el referido informe del Arquitecto municipal, como respuesta a lo planteado por este Consejo acerca del título habilitante que ostentara la Administración para realizar actuaciones en la propiedad el interesado, se señala lo siguiente:

«Respecto del punto 7.2.- Desde el punto de vista técnico, la previsión de inyectar hormigón (muy) por debajo de la edificación colindante era solo un sistema de consolidación puntual del suelo para conseguir un anclaje del elemento estructural del muro de micropilotes que sí estaba en propiedad pública. Mejorar la consistencia de un suelo para anclarse a él supone una invasión puntual de dicho suelo pero sin que suponga uso de él. De hecho esos pinchazos son susceptibles de ser eliminados si hiciera falta, sin perjudicar a la obra principal, y por supuesto, no representan intención alguna de hacer un uso de un suelo que no pertenece a la administración promotora de las obras.

Esta técnica de mejora puntual de un suelo para un uso puntual del mismo es lo que llevó a no considerarlo como ocupación del suelo privativo».

De lo manifestado ahora por el Arquitecto municipal, unido al revelador -para esta cuestión- contenido del informe de viabilidad, supervisión y disponibilidad de terrenos (archivo en pdf. núm. 185 del expediente), elaborado en su día por el mismo Arquitecto municipal, se deduce con toda claridad que la Administración proyectó ejecutar las obras exclusivamente sobre un terreno de su plena titularidad y entera disponibilidad, sin hacer ninguna mención de la casa vecina, de la que no tenía ni título ni disponibilidad.

De ello se debe concluir que la Administración carecía de todo título jurídico habilitante para ejecutar obras bajo el inmueble del interesado.

Además, el que presuntamente fuera una actuación puntual, sin olvidar que los elementos arquitectónicos relativos a tal actuación han producido efectos

permanentes, no habilita a la Administración para ocupar sin ningún procedimiento un bien ajeno, ni le exime de obtener el necesario título jurídico habilitante. No se comparte la idea de que *mejorar la consistencia de un suelo para anclarse a él supone una invasión puntual de dicho suelo pero sin que suponga uso de él*. La antigua y persistente regulación de las relaciones de vecindad y de medianería revela la delicadeza -por usar la misma palabra que el técnico municipal- con la que debe actuarse en los confines de los terrenos, en especial por los poderes públicos. Con los conocimientos técnicos del Consejo no cabe aceptar que el apoyo de una construcción en la finca vecina pueda considerarse intrínsecamente permitido por la ley, ni al ayuntamiento ni a nadie.

Por tanto, con la ocupación injustificada -es decir sin título- del inmueble del interesado se le ha ocasionado un daño cierto, efectivo y evaluable económicamente, que además es independiente de los daños físicos en su vivienda, y que no tiene el deber de soportar, que se concreta en una indebida invasión de su propiedad privada y que ha de ser resarcido por la administración, única responsable de este efecto lesivo, de manera íntegra y proporcional al alcance real.

Consta que el contratista ejecutó la penetración de los anclajes en la propiedad vecina por las indicaciones del proyecto y de la Dirección Facultativa, y con la aprobación de esta (ver correos antes citados) y que ambos han referido las concretas indicaciones del proyecto sobre ello. Y llama la atención del lector del expediente que, sin mención alguna en el certificado de disponibilidad, ni en el replanteo, se aceptara y se ejecutara sin más la intromisión en la propiedad vecina.

Pero la responsabilidad, en este caso, no alcanza al contratista, que atendió u obedeció las indicaciones del proyecto, que son a estos efectos órdenes en el sentido del art. 196 LCSP.

Es la administración quien debe responder por ello.

El Consejo no comparte y rechaza que la inocuidad de la penetración -que es puramente teórica, pues ya se ve lo que ha pasado- permita al ayuntamiento actuar y disponer del subsuelo de un terreno privado.

Es cierto que el Código Civil limita la propiedad hasta donde lo permitan las leyes o, como dice el Código alemán con claridad que autoriza a traer aquí su cita, *hasta donde llegue el interés del propietario del suelo*. Ni los tendidos aéreos de líneas de suministro ni los pasos subterráneos de servicios públicos pueden impedirse pretextando la invasión de la propiedad privada. En este caso es -a nuestro parecer-

evidente que el propietario tenía interés y por tanto derecho a que el subsuelo de su casa no se utilizara para perforaciones como las efectuadas por el ayuntamiento, por lo que no puede aceptarse que el uso municipal fuera inocuo, pues la realidad muestra que no lo ha sido. Y, en este caso, la propiedad reconocida en el art. 350 alcanza al subsuelo hasta el punto o profundidad en el que es preciso e intocable como soporte y solar de la edificación existente.

El expediente demuestra que al actuar bajo su casa -aunque el solar no sea aprovechable urbanísticamente y aunque la casa esté fuera de ordenación o en situación de consolidación- puede perjudicarse la estabilidad e integridad de lo construido. Por tanto, de modo indudable debe reconocerse al propietario de la vivienda el derecho a preservar su vivienda preservando también su subsuelo e impidiendo las actuaciones que puedan dañarla.

No cabe compartir la pretensión de que las normas urbanísticas que impiden aumentar el aprovechamiento del terreno lo conviertan en *res nullius* o *res communis*, de la que las entidades públicas puedan hacer uso, porque el Ayuntamiento no es el dueño del subsuelo que no sea urbanísticamente aprovechable.

Pero además y quizá aún antes de esta fundamentación material o sustantiva de la ilegalidad de la actuación municipal en este punto es preciso recordar también que, incluso si se reconociera a la administración municipal algún tipo de derecho o facultad sobre el terreno vecino al suyo, habría de ejercerse a través del obligado procedimiento y con las garantías que corresponden al particular afectado, lo que no ha ocurrido.

Como suele reiterarse en nuestros dictámenes, *toda la actuación administrativa está sujeta a la ley y al derecho*, de modo que la pura actuación material de la administración, al invadir terreno que no es suyo sin un título que lo permita, ocurrida en este caso, termina siendo una suerte de vía de hecho jurídicamente inadmisibles. Si se creyó que el proyecto de edificio podía legitimar la invasión, debió actuarse con arreglo al mandato del art. 97 LPACAP y notificar como es debido al interesado el propósito municipal de actuar bajo su casa, pero no debieron producirse unilateralmente y sin aviso formal actos materiales de ocupación y de apropiación, por los que el afectado y perjudicado debe ser resarcido.

Es la propia ocupación la que constituye un daño, que además ha causado y ha sido vehículo y causa, por sus características, de los desperfectos en la casa. La

privación de espacios físicos en los que, en parte, se asentaba su casa debe ser indemnizada o resarcida.

En el expediente no hay ningún elemento de valoración, ni de orden material ni de carácter jurídico, que permita estimar el importe económico del perjuicio que haya supuesto la invasión del subsuelo, y que debe calcularse, pues por modesta, profunda e incluso *reversible* que pueda ser tal invasión, la realidad es que ha sido una actuación ayuna de fundamento jurídico que la ampare.

Tampoco tiene el Consejo por sí solo los conocimientos técnicos, no jurídicos, de los elementos precisos para establecer una cuantificación concreta de estos daños.

Pero es indudable, en todo caso, que debe ser indemnizado el reclamante por ellos, singularmente considerados, en aplicación de las reglas y principios generales de reparación integral y de proporcionalidad, atendido el verdadero valor de los bienes, derechos e intereses de los que se ha privado al propietario y sin consideración a cuál haya sido al juicio que merezca el proceder de la administración pública.

La responsabilidad de la administración es objetiva, fundada en la conexión del daño con el servicio público y no tiene ningún carácter punitivo ni se funda en la culpabilidad de los agentes, sino en el valor o alcance económico del daño.

Con tales parámetros debe alcanzarse una estimación o cuantificación, que habrá de ser objetiva y en nuestro criterio debe ser equivalente o similar a lo que el Ayuntamiento de Tejeda hubiera debido compensar al reclamante como justiprecio si se hubiera seguido un procedimiento expropiatorio para dotar de seguridad física al talud del edificio que se proyectaba.

La cuantía de las indemnizaciones se actualizará a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, para ajustarla al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago, los cuales se calcularán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 34.3 LRJSP).

V

El propuesto ejercicio de una acción de regreso

La PR postula que el Ayuntamiento resuelva no tener responsabilidad directa frente al reclamante, pero reconozca a este el derecho a recibir una indemnización (48.304,24 €) «habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre la ejecución

de la obra pública y la lesión producida, sin perjuicio del a posterior acción de regreso a la empresa adjudicataria».

La PR sostiene que debe hacerlo *en virtud de la doctrina consultiva*, y ciertamente la práctica de pagar una indemnización aunque no se tenga la responsabilidad directa -como se dice aquí- no nos es desconocida, ni ha sido desautorizada por los tribunales, antes al contrario, se ha estimado procedente y ajustada a derecho.

Así, se ha admitido por la práctica judicial, por ejemplo por el TSJ de Castilla y León, en sentencia 405/2020 de 14 May. 2020, Rec. 536/2019, [que cita una anterior del mismo TSJ, 1550/2012 de 18 Sep. 2012, Rec. 2990/2008], y que sostiene la siguiente doctrina:

«Concluye por ello el Consejo Consultivo que: (...) ha de ser la Administración quien responda ante la perjudicada, 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. (...) Si la Administración no obrara de acuerdo con este criterio, se crearía para el particular una situación gravosa e injustificada de tener que iniciar sendos procedimientos judiciales por los mismos hechos. Uno en la vía civil contra el contratista (con el criterio del vencimiento objetivo en la instancia a efectos de costas ex artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y uno contencioso administrativo (no exento de gastos también) por el deficiente funcionamiento de un servicio público, circunstancia que no ha sido cuestionada por la Administración. Estos argumentos, (...), se asumen en el presente caso, por lo que procede declarar la existencia de responsabilidad de la Administración, sin perjuicio de que esta pueda repercutir en el contratista de entender que existe responsabilidad del mismo» (FJ 5º).

Por su parte, el Consejo Consultivo de Castilla y León había dicho que:

“ (...) el Consejo Consultivo de Castilla y León mantiene 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”. Admitir un régimen distinto comportaría una disminución de las garantías legales articuladas a favor del administrado, un aumento de los gastos ocasionados como consecuencia del deficiente funcionamiento de un servicio público y un evidente paso atrás en la evolución garantista de nuestro derecho”».

(Memoria del CCCYL del año 2020 y, en el mismo sentido, sus dictámenes 165/2021, de 17 de junio, o 554/2021, de 26 de enero de 2022).

En nuestra propia doctrina hay también precedentes (p.ej. el DCC 10/2019, de 10 de enero) de aplicación del mismo criterio:

« (...) cabe, como así efectúa la Propuesta de Resolución, que presentada la reclamación por el particular contra la Administración responsable del servicio público afectado, esta lo estime y repita contra el contratista responsable de la ejecución del servicio.

En definitiva, acreditada la existencia de daños causados por el funcionamiento de un servicio público y que este se ha prestado por una empresa concesionaria, esta está obligada a indemnizar por aquellos daños, de lo que sigue que la Propuesta de Resolución, en cuanto estimatoria de la pretensión de la interesada y que considera acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el hecho lesivo ocasionado, reconociendo a la interesada su derecho a una indemnización, ordenando el pago, así como incoando expediente de repetición del quantum de la indemnización a la citada empresa, es conforme a Derecho (...) ».

El Consejo de Estado ha estimado correcta la decisión de pagar para luego intentar la repetición e incluso su doctrina ha promovido que así se proceda, p. ej. en el Dictamen 150/2020, de 2 de julio, en que se examina un expediente de indemnización a un particular lesionada por la caída de un árbol en un parque municipal. Vale la pena transcribir con detalle los razonamientos del Consejo, por su directa aplicación al caso de este expediente:

«En relación con la imputación de responsabilidades entre la Administración (Ayuntamiento de Santander) y el contratista (UTE (...)), considera este Consejo que la propuesta de resolución formulada por el servicio instructor resulta técnicamente inadecuada en su formulación, pues considera que procede "excluir la responsabilidad del Ayuntamiento y declarar la responsabilidad de la UTE (...)" por los daños sufridos por la peticionaria.

A juicio del Consejo de Estado, lo que procede, a la vista de las anteriores apreciaciones, es declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Santander en su condición de Administración titular y responsable del servicio público, sin perjuicio de valorar, en aplicación del régimen legal de imputación de responsabilidades, si procede o no repercutir sobre la UTE contratista (...) la cantidad con la que resulte procedente indemnizar a la reclamante, mediante el ejercicio de la correspondiente acción de regreso.

Tal planteamiento resulta específicamente del régimen de responsabilidad establecido legalmente por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de un contrato, tal como ha sido interpretado por este Consejo de Estado en doctrina constante, y asumido posteriormente en la práctica administrativa.

Según previene el artículo 198.1 y 2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicable al presente expediente por razón de la fecha de iniciación del expediente de contratación, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), "será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato", salvo "cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración", o cuando "los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación", en cuyo caso "será ésta responsable dentro de los límites señalados en las Leyes".

Dicha previsión legal acoge un sistema de reparto de responsabilidades entre la Administración y el contratista en función de a quién le son imputables subjetivamente los daños, y en cuya virtud el contratista responde cuando los daños producidos le sean imputables y no cuando obedezcan a órdenes imputables a la Administración o a vicios del proyecto elaborado por ella (en el caso específico de los contratos de obra).

Pero, además, como tiene dicho este cuerpo Consultivo desde su dictamen de 18 de junio de 1970 (expediente número 36.913), seguido de una doctrina constante y reiterada, tal sistema de reparto de responsabilidades no es óbice para que la Administración asuma la responsabilidad de los daños que la ejecución de un contrato pueda causar a terceros y abone al perjudicado la indemnización que pueda corresponderle, sin perjuicio de que la Administración repita luego contra el contratista, al que, en virtud de las reglas legales y contractuales, le sea imputable la comisión material del perjuicio. A este corresponderá, en definitiva, la carga económica de la indemnización, pero sin que esta responsabilidad final del contratista pueda servir a la Administración para desvanecer la suya propia frente a terceros.

(...)

Procede, pues, declarar la responsabilidad del Ayuntamiento de Santander y abonar a la perjudicada la indemnización que corresponda, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Administración de ejercer la correspondiente acción de regreso frente a la UTE contratista para repercutir sobre ella el coste de la indemnización previamente abonada».

El Consejo Consultivo, por todo ello, entiende fundada la propuesta de asumir la responsabilidad por los daños, frente al reclamante, para promover luego su repetición, aunque ello no altera nuestro parecer sobre la distribución de las responsabilidades y su estimación económica, según nuestros criterios expuestos en los párrafos precedentes, que se mantienen en su integridad.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen se estima contraria a Derecho, por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen, tanto los relativos a la responsabilidad de los daños físicos, como a la vulneración del subsuelo de la propiedad del interesado, pues unos y otros deben serle indemnizados, en los términos indicados singularmente para cada uno en el cuerpo de este Dictamen, que han de ser:

- Por los desperfectos y daños en la casa del reclamante, por mitad entre la administración y el contratista y por importe de 48.304,24 €.

- Por la perforación y ocupación del subsuelo de la casa del reclamante, por el Ayuntamiento de Tejeda y por el valor equivalente al justiprecio que en un procedimiento expropiatorio hubiera debido abonar el Ayuntamiento de Tejeda al reclamante.

Todo ello sin perjuicio de la propuesta sobre la ulterior acción de repetición o regreso que el Ayuntamiento de Tejeda pueda emprender, para la recuperación de las cantidades que haya abonado pero no sean finalmente de su responsabilidad, propuesta que el Consejo estima, en tales términos, ajustada a derecho.