

Dictamen n.º: **107/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **25.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de febrero de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Patria Hispana S.A. de Seguros y Reaseguros (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en las instalaciones de la Comunidad de Propietarios de la Calle, de Madrid, atribuidos a la deficiente instalación de una llave de paso de agua en la tubería de entrada al edificio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de mayo de 2023, por la mercantil reclamante, actuando representada por abogada, se registra un escrito, interesando la responsabilidad patrimonial del ente público Canal de Isabel II.

La reclamante señala que se dedica mercantilmente a la actividad de seguros, estando inscrita en el Registro Especial de Entidades Aseguradoras de la Dirección General de Seguros, habiendo concertado

en el ejercicio de las operaciones propias de su actividad, póliza de seguros Multirriesgo de Edificios y Comunidades de Viviendas con la Comunidad de Propietarios de Núñez de Balboa 40 de Madrid, a efectos de asegurar el edificio sito en la misma.

Continúa indicando que, estando vigente la póliza de seguros antes referida, se declaró la ocurrencia de un siniestro producido el día 30 de mayo de 2022, consistente en daños provocados por la acción del agua en el garaje perteneciente al riesgo asegurado, debido, según criterio del perito actuante, a la deficiente instalación de una llave de corte, instalada por operarios del Canal de Isabel II en la entrada de la tubería de suministro de agua al edificio asegurado. Según se afirma, el siniestro provocó la inundación de las plantas segunda y tercera del garaje asegurado, debido a la gran cantidad de agua filtrada a través de la rampa y por el forjado, ocasionando daños que afectaron a techos y paramentos de las referidas plantas.

Se interesa una indemnización por importe de 16.066 euros.

La reclamación viene acompañada de diversa documentación, entre la que cabe destacar:

- Copia de escritura pública de poder para pleitos otorgada por la mercantil reclamante en favor de la abogada actuante.

- Copia de la póliza de seguro multirriesgo de edificios y comunidades de vecinos, constando como tomador del seguro la comunidad de propietarios antes mencionada.

- Copia de un informe pericial, fechado el 22 de junio de 2022, elaborado por un perito tasador. En cuanto a la causa del daño padecido en la citada comunidad de propietarios, se indica que *“la causa del siniestro se produce tal y como se ha descrito anteriormente como consecuencia de la deficiente instalación al colocar invertida por*

operarios del Canal de Isabel II una llave de corte en la tubería de alimentación de agua previa al contador del edificio asegurado provocando la pérdida de una ingente cantidad de agua que se introduce en el garaje". Se valoran los daños a indemnizar conforme a la póliza suscrita en la cantidad de 16.066 euros.

-Copia de un recibo de indemnización, de 29 de junio de 2022, en el que la comunidad asegurada acredita haber recibido de la reclamante la cantidad de 16.066 euros en concepto de indemnización por el siniestro del 30 de mayo de 2022 por daños en garaje comunitario.

-Copia de una transferencia bancaria, en la que consta como ordenante la mercantil reclamante y beneficiaria la comunidad asegurada, por el antedicho importe.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Con fecha 2 de junio de 2023, se notifica a la abogada actuante un escrito del Área de Recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, requiriéndola para que en el plazo de diez días aporte una "*declaración firmada de no haber sido indemnizado por el mismo concepto por compañía aseguradora alguna o entidad pública y privada*".

Requerimiento que se atiende por la reclamante el 16 de junio de 2023, aportando escrito de la responsable del departamento de siniestros de riesgos diversos, en el que se hace constar que no han sido indemnizados por el concepto reclamado por compañía aseguradora o entidad pública o privada.

Por escrito del Área de Recursos, de 19 de junio de 2023, se da traslado al Canal de Isabel II de la reclamación presentada ante la

consejería de referencia, a efectos de que procedan a su instrucción de conformidad con las instrucciones dictadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno en fecha 20 de octubre de 2016.

Por escrito, de 24 de agosto de 2023, de la dirección gerencia del Canal de Isabel II, se procede al nombramiento de instructor para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial que nos ocupa.

El instructor del expediente acuerda el 23 de octubre de 2023 el inicio de la fase de instrucción, teniendo por reproducida la documental y pericial aportada por la reclamante con su escrito inicial y requiriendo al Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II para que aporte el expediente relacionado con la reclamación interpuesta y un informe pericial sobre los daños reclamados.

Por nota interna de 24 de octubre de 2023, el área requerida remite copia de la documentación interesada.

De la documentación aportada cabe destacar:

-Informe detallado de la incidencia 181583/22, de 1 de junio de 2022.

-Informe detallado de actuación de igual fecha.

-Informe pericial de 21 de julio de 2022, del Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II. En cuanto a la causa del daño reclamado indica que *“la causa del siniestro se debe a una rotura en la primera llave del conjunto de medida de la acometida con el contador contazara p21uf540546a. Que como puede verse en la siguiente imagen tomada por los servicios técnicos de Canal de Isabel II el día 1 de junio a su llegada al lugar del siniestro, se había desconectado por completo produciendo*

una masiva entrada a las instalaciones subterráneas del edificio situado en el N240 de la calle”, así como que “*una vez observados los daños procedo a revisar los datos de la acometida en la que se ha producido la avería causante del siniestro. Y compruebo que el conjunto de medida fue renovado por completo el día 25 de abril de 2022, por lo que la instalación se encuentra en garantía. Realizando la citada renovación la empresa ACCIONA*”.

-Correo electrónico de 27 de julio de 2022, de la mercantil Acciona, dirigido a la reclamante, interesándole que “*faciliten los datos necesarios de la comunidad de propietarios, para que nuestros peritos se pongan en contacto con la Comunidad de Propietarios, accedan a la misma y puedan realizar informe de valoración de daños, en aras a acreditar no solo la realidad del siniestro sino la causa del mismo y la veracidad del importe reclamado*”. Dicho correo que se contesta ese mismo día por la reclamante aportando el teléfono de la comunidad de propietarios afectada así como el del perito de la reclamante.

-Serie de correos electrónicos cruzados entre Acciona y el Canal de Isabel II en relación al siniestro de referencia.

Por nota interna de 11 de octubre de 2024, el Área de Cometidas del Canal de Isabel II pone en conocimiento de la instrucción que “*Acciona realizó una sustitución de contador en esa finca (Número de contrato: 140192076) el día 25 de abril de 2022*”. Se adjunta copia del citado contrato.

El 14 de octubre de 2024, se notifica a la mercantil Acciona el trámite de audiencia, que también se notifica a la reclamante el día 25 de igual mes.

Por correo electrónico del 11 de noviembre de 2024, la abogada actuante interesa que se le remitan los documentos 4-9, lo que, según

se indica por correo electrónico del Canal de Isabel II, se efectúa el día siguiente.

Fechada el 23 de enero de 2026, figura la oportuna propuesta de resolución, en la que el instructor propone desestimar la reclamación interpuesta, sosteniendo que la reclamante debe dirigir su acción frente a la contratista del Canal de Isabel II ante la jurisdicción civil.

TERCERO.- El día 30 de enero de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 62/26, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta la entidad reclamante al haberse subrogado en la posición de la comunidad de propietarios asegurada, que es quién sufrió los daños por los que se reclama, al haber acreditado el pago de la indemnización solicitada. En efecto, en cuanto a la subrogación prevista en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, el precepto dispone que *“el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”*.

En este caso, la reclamación tiene por objeto la petición de resarcimiento que formula la interesada y cuyo fundamento traería causa de la subrogación de ésta en la posición jurídica de su asegurado, auténtico perjudicado, por haberle satisfecho la indemnización con anterioridad, lo cual se convierte en un requisito *sine qua non* para que pueda operar válidamente la subrogación. Consta, al respecto, en el expediente administrativo copia del resguardo de transferencia

efectuado por la reclamante en favor de la comunidad asegurada por el importe reclamado.

Asimismo se encuentra legitimado pasivamente el Canal de Isabel II en cuanto entidad titular de la red de suministro y distribución de aguas, servicio público que presta de conformidad con la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, estando en la actualidad adscrita a la consejería de Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior conforme al Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta del informe detallado de incidencia que obra al expediente tramitado que la rotura que provoca la posterior inundación de las instalaciones de la comunidad de propietarios tuvo lugar en la madrugada del 1 de junio de 2022, por lo que la reclamación, presentada el 30 de mayo de 2023, ha sido formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento, se observa que no se ha emitido el informe del departamento supuestamente causante del daño, como exige el artículo 81.1 de la LPAC, si bien, tal y como ha sido indicado en antecedentes, se ha aportado un informe pericial a instancias del Canal de Isabel II, y figura el parte detallado de la incidencia y su seguimiento correspondiente, que dan cuenta de la relación de causalidad entre aquélla y los daños causados, por lo que, en este caso, esta irregularidad en el procedimiento no constituye un vicio invalidante.

Se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC. Finalmente se ha redactado, conforme al artículo 81.2 de dicho texto legal, la oportuna propuesta de resolución.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver. Ello, sin perjuicio de ponerse de manifiesto una dilación desorbitada en su tramitación, que ha excedido ampliamente el plazo de seis meses legalmente previstos sin causa que lo justifique, lo que no obsta al deber de resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e

inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el presente caso, resulta acreditado en el expediente que se produjo una rotura en la red de distribución de agua del Canal de Isabel II que determinó una inundación de agua en las instalaciones subterráneas de la comunidad de propietarios de referencia.

El informe pericial elaborado por el Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II reconoce la rotura en su red de distribución, señalando que la inundación se debió a una rotura en la primera llave del conjunto de medida de la acometida con el contador, que se había desconectado por completo, produciendo una entrada masiva de agua en las instalaciones de la comunidad de propietarias asegurada por la reclamante.

Señala posteriormente que el conjunto de medida fue renovado por completo el día 25 de abril de 2022, realizando la citada renovación la apuntada mercantil contratista del Canal de Isabel II, lo que lleva posteriormente a la propuesta de resolución a entender que se ha producido la ruptura del nexo causal por la intervención de dicha contratista, sosteniendo que la reclamante deberá dirigirse frente a la misma por medio de la oportuna acción ante la jurisdicción civil.

Sin embargo, conforme a pronunciamientos anteriores de esta Comisión Jurídica Asesora, no cabe aceptar la fundamentación de la propuesta de resolución como título de exoneración de la responsabilidad del Canal de Isabel II.

Así, señalábamos en el Dictamen 596/24, de 3 de octubre, que *“la intervención de una contratista -o de una subcontratista- como sucede en este caso, según el criterio reiterado de esta Comisión no puede servir para eludir la responsabilidad patrimonial de la administración por cuenta o encargo de quien interviene el referido tercero. Por tanto, resultaran imputables a la actuación del Canal de Isabel II los daños causados en el desarrollo de los servicios que tiene encomendados, ya actué de forma directa o a través de contratistas u otros agentes”*.

Se indicaba seguidamente que *«podemos traer a colación en sustento de tal criterio, multitud de pronunciamientos relativos a la gestión indirecta del servicio público de salud o los emitido respecto de*

los accidentes motivados por la actuación de contratistas que gestionen servicios de mantenimiento o limpieza viaria, siendo su doctrina perfectamente extrapolable; precisando que resulta determinante para garantizar el buen fin de las eventuales acciones de repetición, la adecuada intervención en el procedimiento de responsabilidad patrimonial de los terceros prestadores del servicio público, pues lo que allí se decida lógicamente les afectará. Sobre el particular, la Sentencia de 22 de mayo de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (recurso de apelación 69/2019) resulta especialmente clara y dispone: “...No se trata sólo de la ejecución de un contrato administrativo por un contratista que perjudica a un tercero que ninguna relación jurídica tenía con la Administración contratante. La responsabilidad patrimonial se origina por la prestación de un servicio público por un particular, pero por cuenta y encargo de la Administración a quien le viene obligada su prestación y no se le exime de responsabilidad ya que se enjuicia el servicio público mismo con independencia de quien lo preste”.

Huelga indicar que, escapa del contenido de la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, efectuar un pronunciamiento sobre la responsabilidad de los contratistas o, en general, de los terceros prestadores del servicio público causante del daño».

Pronunciamiento en línea con lo que se sostenía por esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 423/21, de 14 de septiembre, al señalar que “no puede aceptarse la derivación de responsabilidad que efectúa la propuesta de resolución a la contratista. Es criterio reiterado de esta Comisión que en estos casos la Administración no puede eludir su responsabilidad por los daños antijurídicos derivados del funcionamiento de servicios públicos prestados por contratistas de la Administración sin perjuicio de su derecho a repetir contra al contratista, así dictámenes 32/18, de 25 de enero, 466/19, de 14 de noviembre, 86/21, de 16 de febrero y 264/21, de 1 de junio, entre otros”.

Con igual doctrina, cabría traer a colación el Dictamen 156/2020, de 2 de julio, del Consejo de Estado, que señala sobre el particular que nos ocupa que *«en relación con la imputación de responsabilidades entre la Administración (Ayuntamiento de Santander) y el contratista (UTE Jardines de Santander), 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 JARDINES DE SANTANDER" 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 Jardines de Santander la cantidad con la que resulte procedente indemnizar a la reclamante, mediante el ejercicio de la correspondiente acción de regreso.

(...)

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, por tanto, declarar la responsabilidad del Canal de Isabel II en relación al siniestro de referencia, debiendo responder frente a la mercantil reclamante, sin perjuicio de la eventual repetición frente a su contratista a la que atribuye la causa inmediata de la inundación sufrida por la asegurada de la reclamante.

QUINTA.- Sentado lo anterior, procede valorar los daños a efectos de su cuantificación.

La mercantil reclamante interesa el abono de la cantidad de 16.066 euros, que se corresponde con la indemnización abonada a su asegurada a raíz del siniestro de referencia.

En relación con dicha cantidad, señala el mencionado informe pericial del Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II que *“la compañía aseguradora del edificio ha presentado junto a la reclamación un informe pericial en el que valora los daños producidos en 16.266,46 €, y acredita un pago final a la propiedad de 16.066,20 €. Analizándolo partida a partida, coincide con lo observado en mi visita”*. Conforme a ello, en la propuesta de resolución, no obstante la derivación de responsabilidad antes expuesta, se señala que el importe de los daños debería ascender a los 16.066 euros reclamados.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo a la reclamante una indemnización por importe de 16.066 euros, cantidad que habrá de actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme al artículo 34.3 de la LRJAP.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 25 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 107/26

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid