



Sra. Salgueiro Cortiñas Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 1 de septiembre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxxx Seguros*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de julio de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxxxxx Seguros, representada por D. yyyyyyyyyy, debido a los daños ocasionados en el vehículo propiedad del asegurado de aquélla, por la inundación del garaje a causa de la rotura de la red de suministro de agua.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de julio de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 696/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.



**Primero.-** Con fecha 24 de diciembre de 2003, D. yyyyy presenta en el registro general del Ayuntamiento de xxxxxxx un escrito en el que interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial en nombre de su representada, xxxxxxx Seguros. Solicita que ésta sea indemnizada por los daños sufridos en el vehículo propiedad de D. zzzzzz, quien tenía concertada una póliza “a todo riesgo” con dicha compañía.

Señala en su escrito que el día 26 de diciembre de 2002, “encontrándose el vehículo en dicho garaje, se ha producido la inundación del mismo por agua procedente del exterior: rotura de la red de suministro de agua o atasque de la del alcantarillado, llegando a alcanzar en el interior del garaje hasta una altura aproximada de unos 50 cm, provocando importantes daños en el vehículo que en él se encontraba”.

Solicita un montante indemnizatorio que asciende a 10.780,49 euros, más los intereses legales que procedan. Aporta al efecto el informe pericial de la propia compañía, en el que se tasan los daños sufridos por el vehículo.

Acompaña asimismo a su escrito una copia del poder acreditativo de la representación con la que actúa.

Solicita finalmente una copia de la póliza del seguro de responsabilidad civil suscrito por el Ayuntamiento, que es remitida por éste el 9 de enero de 2004.

**Segundo.-** Recibida por el Ayuntamiento la reclamación formulada, por Decreto de Alcaldía de 29 de enero de 2004 se resuelve abrir un periodo probatorio durante un plazo de treinta días.

**Tercero.-** Mediante escrito presentado el 2 de febrero de 2004, el interesado solicita la práctica de prueba, tanto documental –él mismo aporta una copia de la factura de reparación del vehículo– como testifical, que se concreta en la solicitud de que declaren D. zzzzzz y el alguacil del Ayuntamiento.

**Cuarto.-** Por Decreto de Alcaldía de 16 de febrero de 2004 se resuelve nombrar Instructor del expediente. Se notifica dicha resolución a los interesados en el procedimiento.



**Quinto.-** En la fase de instrucción del expediente se incorporan numerosos informes solicitados por el Ayuntamiento, a fin de determinar si la causa determinante del daño ha sido consecuencia del funcionamiento del servicio público, documentos aportados por la propia Corporación, así como los documentos que constatan la realización de las pruebas propuestas por el interesado y admitidas por la Corporación municipal. Entre ellos, se hallan los siguientes:

- Certificado del Centro Meteorológico Territorial en Castilla y León, de 15 de marzo de 2004, en el que se remiten los datos de las estaciones meteorológicas más próximas a la localidad de mmmmm, correspondientes a la precipitación total diaria registrada durante el mes de diciembre de 2002.

Consta en el certificado que el total de precipitaciones en ese día fue de 28.3 mm en la estación de ppppp y de 22.0 mm en la de cccccc.

- Actas de las declaraciones testificales practicadas.

- Copia del informe de daños realizado por un perito de ssssssss Seguros S.A., sobre los daños ocasionados en el inmueble propiedad de su asegurado, propietario asimismo del vehículo siniestrado, y escrito de 22 de enero de 2003 dirigido por aquella al Ayuntamiento –no consta fecha de entrada en el registro–, en el que se reclama el importe de los daños –758,04 euros– correspondientes al siniestro.

- Orden de reparación del vehículo siniestrado, emitida por los talleres nnnnnnn, en la que obra como fecha de entrada de aquél el 2 de enero de 2003.

- Informe de 22 de abril de 2004 emitido por el técnico de Protección Civil de la Diputación Provincial de xxxxxxx, en el que informa sobre las precipitaciones caídas:

“En fecha 21-12-2002, en Centro Meteorológico Territorial de Castilla y León (...) informa, para la provincia de xxxxx, el inicio de un episodio de lluvias que se extenderá durante los días 26 y 27, con la posibilidad de precipitaciones débiles a moderadas, localmente fuertes en zonas de montaña, pudiéndose alcanzar los 30 litros por metro cuadrado de precipitación en forma de agua en un período de 24 horas.



»La precipitaciones recogidas en estos cuatro días son prácticamente iguales a la media registrada en los últimos 30 años para todo el mes de diciembre en el observatorio de xxxxxx (...).»

- Certificado emitido el 22 de junio de 2004 por la empresa ffffffff S.L. en el que se constata que en el pueblo de mmmmmm no se realizó ninguna reparación el 26 de diciembre de 2002, y sí en la carretera de oooooo el 16 de noviembre de 2002.

- Informe del ingeniero técnico de Obras Públicas de la Diputación Provincial de zzzzzzz, emitido el 18 de junio de 2004, acerca del estado de la red de saneamiento general, cotas existentes e idoneidad del proyecto de la red de saneamiento. Manifiesta lo siguiente:

“(...) se ha podido comprobar que dicho tramo de red (...) siendo este diámetro convencional para una red de saneamiento de este tipo de localidades y una pendiente adecuada para la naturaleza del material (PVC), tampoco hemos encontrado indicios de que la tubería no esté funcionando correctamente.

»En referencia al hecho acaecido el 26 de diciembre de 2002 y según información facilitada por el Ayuntamiento de xxxxx, se produjeron unas precipitaciones extraordinarias, que provocaron el salto de agua por encima de la carretera, así como que saltaran las tapas de los pozos de referencia nº 24 y nº 2 que tienen unas cotas de 769.400 y 769.530 respectivamente (...) esto parece indicar que el nivel de agua que alcanzó el colector fue superior a dichas cotas, por lo cual si la cota de la acometida del garaje afectado es de 768.700 o sea inferior a la altura de agua alcanzada, esta pudiera haber entrado por dicha acometida por el retroceso del agua al haber entrado el colector de carga”.

- Recortes de prensa de diarios de xxxxxxx de 26 de diciembre de 2002, en los que consta que en vvvvvv se superaron los 21 litros por metro cuadrado en esas fechas, advierten de la importante crecida de los ríos y recuerdan los hechos acontecidos el día 26 de diciembre, en el que hubo “una borrasca tan importante como la de Nochebuena (...) cuatro horas de aguacero ininterrumpido”.



**Sexto.-** Con fecha 5 de julio de 2004, se notifica a la parte interesada la apertura del preceptivo trámite de audiencia.

El 6 de julio siguiente la parte reclamante alega, entre otras circunstancias, que no se puede considerar lo acontecido el 26 de diciembre de 2002 como un hecho extraordinario que pueda exonerar a la Administración de su obligación de responder, que según la normativa sobre riesgos extraordinarios, para que las precipitaciones puedan considerarse como tales han de superar los 40 litros de agua por metro cuadrado y hora, mientras que las del día 26 de diciembre no superaron los 28 litros por metro cuadrado.

**Séptimo.-** El 27 de mayo de 2005 la Alcaldesa del Ayuntamiento de xxxxx formula la correspondiente propuesta de resolución. En la misma se considera que procede desestimar la petición de responsabilidad patrimonial puesto que las fuertes precipitaciones caídas los días anteriores y el mismo 26 de diciembre ponen de manifiesto un hecho excepcional que supera la capacidad normal de funcionamiento de la red, cuyo funcionamiento se considera correcto.

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

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), en relación con la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo



Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Únicamente cabe indicar que hubiera sido aconsejable que el expediente se hubiera foliado debidamente, si bien es preciso poner de relieve y reconocer la cuidada labor de instrucción realizada en su tramitación.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la Ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

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



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

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

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

e) Ausencia de fuerza mayor.

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

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por D. yyyyyy, en representación de xxxxxxx Seguros, debido a los daños ocasionados en el vehículo propiedad del asegurado de ésta, como consecuencia de la inundación del garaje a causa de la rotura o mal funcionamiento de la red de suministro de agua.

Se ha ejercitado el derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, el suceso aconteció el 26 de diciembre de 2002 y la reclamación se formuló el 24 de diciembre de 2003, dentro pues del plazo legal de un año que prescribe dicho precepto.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa", reproducido, prácticamente de manera



literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, es preciso poner en relación el artículo 85 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, que declara que son servicios públicos locales cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales, con el artículo 25.2.1) de dicha norma, que declara que el municipio ejercerá en todo caso competencia en lo relativo a servicios de suministro de agua y alcantarillado.

**6ª.-** En el supuesto traído a nuestra consideración no se discute la realidad de los daños, ni tampoco que ese día, en efecto, se produjeron grandes lluvias, sino que el debate se centra respecto de la causa de esa inundación: en la reclamación se atribuye a una red de saneamiento “más que deficiente”, y la Corporación imputa el daño a hechos calificables como fuerza mayor.

El sistema de responsabilidad objetiva implica que la Administración ha de responder cuando el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público y siempre que no concurra causa de fuerza mayor. La propuesta de resolución, remitida junto con el resto del expediente a este Órgano Consultivo, considera como un “hecho excepcional” que en los días próximos al suceso cayesen en la zona fuertes precipitaciones, con lo que parece referirse al concepto de fuerza mayor.

De ser así, es la Administración quien debe acreditar la existencia de fuerza mayor, pues tal carga recae sobre ella cuando por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencias, entre otras, de 11 de julio de 1995 y 20 de octubre de 1997. Añade esta última sentencia que “el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el de causalidad corresponda a la Administración”.

Hay que recordar, asimismo, que la doctrina jurisprudencial ha venido entendiendo la fuerza mayor como aquel evento imprevisto e irresistible, *cui humana infirmitas resistere non potest*, de tal forma que dicho evento, aun





siendo previsible, sería inevitable. En el ámbito administrativo se añade, además, la nota de ajeneidad del servicio, en el sentido de que sólo puede generarla aquel evento exterior al funcionamiento de los servicios en cuyo seno surge la lesión, pues declara el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de octubre de 1997 que “la fuerza mayor es concepto jurídico que debe quedar ceñido, como reiteradamente ha repetido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al suceso que esté fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuese inevitable, como guerras, terremotos, etc., pero no aquellos eventos internos intrínsecos insitos en el funcionamiento de los servicios públicos”.

Por tanto, sólo en el supuesto de que la Administración acreditase que las lluvias acaecidas el 26 de diciembre de 2002 fueron de naturaleza tal que permitan su integración en el concepto de fuerza mayor, quedaría el Ayuntamiento exonerado de la responsabilidad que se reclama, entendido aquél, como se ha expuesto, como suceso extraordinario, catastrófico o desacostumbrado en el que destaca la excepcionalidad, gravedad o inevitabilidad de un acontecimiento normalmente insólito y, por tanto, no razonablemente previsible. Conclusión a la que se llega sin ser óbice el informe del ingeniero técnico de Obras Públicas de la Diputación, por cuanto que, de no cumplir la Administración con la prueba que le compete, el siniestro ha de atribuirse en exclusiva al funcionamiento anormal del servicio público, que necesariamente ha de entenderse producido cuando la red de saneamiento, pese a no presentar deficiencia visible y hallarse en perfecto estado de conservación, se muestra insuficiente ante circunstancias atmosféricas no extraordinarias.

De este modo, el ingeniero, tomando como válida manifestación la del propio Ayuntamiento –en su informe refiere expresamente: “según información facilitada por el Ayuntamiento de xxxxx”–, indica que a pesar de no existir indicios de que la tubería no estuviese funcionando correctamente, “el nivel de agua que alcanzó el colector fue superior a dichas cotas, por lo cual si la cota de la acometida del garaje afectado es de 768.700 o sea inferior a la altura de agua alcanzada, esta pudiera haber entrado por dicha acometida por el retroceso del agua al haber entrado el colector de carga”.

Es decir, parece admitir que la red de alcantarillado no pudo asumir, en un momento determinando, la gran cantidad de agua pluvial caída, lo que determina la falta de capacidad de los colectores para evacuar las aguas, no así



su mal funcionamiento, puesto que del referido informe se desprende que las condiciones de la red de saneamiento son adecuadas y la tubería parece que funcionó correctamente.

En este sentido procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1995, cuando dice: "A ello es preciso añadir que al ser la fuerza mayor causa excluyente de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas la cuestión primordial que se plantea por el recurso de apelación, (...), es la de concretar si en el caso de autos se está ante un supuesto típico de fuerza mayor, como sostiene la Corporación demandada, o por no concurrir las circunstancias que la misma relata sobre la naturaleza y anormalidad de las lluvias, ha de darse una contestación negativa.

»Ello es así porque (...) ni estas lluvias fueron tan torrenciales y desacostumbradas que no hubieran podido ser previsibles evitando los daños que produjeron. Conforme a la prueba practicada en los Autos, apreciada en su conjunto, la inundación se debió no tanto a la lluvia que cayó en aquella fecha –alcanzando una intensidad de 42 litros por metro cuadrado (...)-, alcantarillado que era incapaz de absorber las aguas pluviales, conjuntamente con las procedentes de los desagües lo que provocó su retroceso a través de las tuberías de evacuación de los inmuebles con la consiguiente inundación de los semisótanos de los edificios, como afirma la Sentencia recurrida, deduciéndolo de la prueba practicada. Ello significa que los defectos del alcantarillado fueron la concausa, decisiva y eficiente, por una defectuosa construcción de los mismos, necesitados de ampliación para el desagüe del sector, sobre todo en circunstancias de lluvias abundantes. Por lo que hay que concluir que la causa determinante y adecuada de los daños producidos fue el funcionamiento anormal del citado servicio público del alcantarillado".

En el presente caso, no ha acreditado la Corporación la existencia de la causa excluyente que alega. A tal efecto interesó en periodo probatorio que el Centro Meteorológico Territorial de Castilla y León certificase las precipitaciones registradas en la fecha del suceso, informando el Jefe de Sección del Centro que el total de precipitaciones en ese día fue de 28.3 mm en la estación de ppppp y de 22.0 mm en la de ccccccc. De este dato, por sí solo, no cabe inferir que esas lluvias integren el supuesto de fuerza mayor, aunque es cierto que no cabe considerarlas como ordinarias al ser de una intensidad superior a la habitual.



Sin embargo, esa falta de habitualidad no es equiparable al fenómeno extraordinario al que alude el Tribunal Supremo, y aun en la hipótesis de que merecieran esa calificación, no basta la mera constatación de un hecho extraordinario para concluir la existencia de causa excluyente de la responsabilidad, para lo que resultaría preciso demostrar, además, que las lluvias en cuestión fueron imprevisibles y, de ser previsibles, inevitables.

No cabe calificar, sin embargo, las lluvias acaecidas el día 26 de diciembre de 2002 como imprevisibles, tal como acredita el informe del técnico de Protección Civil de la Diputación, ya que indica que el 21 de diciembre de 2002 el Centro Meteorológico Territorial de Castilla y León informa del inicio de un episodio de lluvias durante los días 26 y 27, con la posibilidad de precipitaciones débiles a moderadas, localmente fuertes en zonas de montaña, pudiéndose alcanzar los 30 litros por metro cuadrado de precipitación en forma de agua en un periodo de 24 horas, sin que, por otra parte, se haya articulado prueba de su inevitabilidad, es decir, que una actividad administrativa desarrollada dentro del estándar de eficiencia exigible no hubiera impedido la filtración de agua.

El hecho de que los colectores no pudieran acometer la evacuación de unas lluvias intensas, y que por ello en el garaje afectado, de una cota inferior a la altura de agua alcanzada, entrase ésta "por el retroceso (...) al haber entrado el colector de carga", tal como manifiesta el informe del ingeniero técnico de Obras Públicas de la Diputación, supone un funcionamiento anormal del servicio público, sin que la alegada "fuerza mayor" haya sido probada por la Administración, como se requiere, para que pueda exonerarse de responsabilidad, por lo que hemos de considerar que concurren todos los requisitos que configuran el instituto de la responsabilidad patrimonial.

La estimación de la pretensión indemnizatoria conllevará necesariamente que su importe deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Del expediente parece deducirse que el Ayuntamiento no opone discrepancia en lo relativo al montante indemnizatorio solicitado, dado que éste tiene su base en la factura de reparación del vehículo siniestrado. No obstante, en caso de estimarse –como considera este Consejo– la pretensión de la parte



reclamante, y en caso de existir discrepancia, debería iniciarse un expediente contradictorio que concluyese con la fijación de la cuantía a conceder a la parte reclamante.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx Seguros, representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados en el vehículo propiedad del asegurado de aquella, por la inundación del garaje a causa de la rotura de la red de suministro de agua.

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