



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de enero de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la Comunidad de Propietarios "xxxx1" de xxxx2*, 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 3 de diciembre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. vvvvv, en calidad de administrador de la comunidad de propietarios de la xxxx1 de xxxx2, debido a los daños ocasionados como consecuencia de la modificación, por el Ayuntamiento, de los desagües de las bajantes de aguas pluviales del edificio.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de diciembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.095/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 27 de octubre de 2006, D. vvvvv, en calidad de administrador de la comunidad de propietarios de la xxxx1 de xxxx2, presenta



una reclamación ante el Ayuntamiento de xxxx2, por los daños producidos en el garaje de dicha comunidad como consecuencia de las obras de urbanización realizadas.

Expone que el 2 de mayo de 2006 ya comunicó al Ayuntamiento que “con motivo de las obras de urbanización que estaban acometiendo en la calle xxxx3, se habían modificado, sin autorización de la comunidad ni comunicación previa a la misma, los desagües de sendas bajantes de aguas pluviales del edificio, siendo cortados y modificados de modo que ahora vierten sobre la acera que rodea el mismo”. Añade que “se han producido las primeras lluvias de cierta importancia y el garaje de la comunidad presenta ahora humedades y goteras cuando antes, a lo largo de los veinte años de vida del edificio, incluso con lluvias más intensas o nevadas, no se producían”.

Solicita, por ello, que se repongan las bajantes a su estado anterior y se indemnicen los daños ocasionados. No cuantifica la indemnización.

Acompaña a su reclamación copia del escrito presentado el 2 de mayo de 2006 y de una fotografía de los desagües modificados, así como de la respuesta del Ayuntamiento a dicho escrito, fechada el 5 de junio de 2006.

**Segundo.-** Con fecha 15 de enero de 2007, el Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente del Ayuntamiento informa que las bajantes de los canalones se modificaron por la empresa contratista (Construcciones qqqqq, S.L.) a petición del Ingeniero Director de las obras.

**Tercero.-** El 31 de julio de 2007, se requiere al reclamante para que subsane la falta de representación o de legitimación activa.

No obra en el expediente actuación alguna por parte del compareciente.

**Cuarto.-** Otorgado trámite de audiencia a la empresa contratista, el representante de ésta manifiesta que la entidad “procedió exclusivamente a la canalización de los bajantes de pluviales de la comunidad a la red”; y añade que “dentro de la obra de urbanización del bbbbb en la calle xxxx3 no se modificó la acera anexa al edificio”.



**Quinto.-** Con fecha 11 de marzo de 2008, el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un informe en el que señala que el compareciente carece de legitimación activa para formular la reclamación, ya que la representación de la comunidad de propietarios corresponde al presidente, si bien estima que tal defecto es subsanable en el trámite de audiencia si el presidente ratifica la reclamación. No obstante lo anterior, considera que procede desestimar la reclamación al no haberse acreditado ni la realidad de los daños ni su producción.

**Sexto.-** Concedido el trámite de audiencia a la parte reclamante a efectos de que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos, no consta que, en el plazo concedido, se haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

**Séptimo.-** El 15 de abril de 2008, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 A), apartado g), 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.



No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

a) Se advierte que no constan en el expediente los acuerdos de admisión a trámite de la reclamación y de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver), ni la comunicación al interesado prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) El trámite de audiencia concedido al interesado no se acomoda a las previsiones contenidas en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, por cuanto que al reclamante se le ha puesto de manifiesto, no el expediente completo, sino tan solo el informe jurídico. El artículo 11 del Reglamento citado establece: "Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, salvo en lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes".

Por lo tanto, al no haberse puesto de manifiesto al reclamante el expediente completo, sino únicamente el informe del asesor jurídico, este Consejo Consultivo considera insuficiente e inadecuado el trámite de audiencia concedido.

Ahora bien, en el presente caso -y sin que ello suponga establecer doctrina general al respecto- este Consejo Consultivo considera que procede entrar a analizar el fondo del asunto, habida cuenta que no se aprecia que pueda generarse indefensión en el reclamante. Y ello porque, como más adelante se expondrá, las circunstancias determinantes de la desestimación de la reclamación -falta de legitimación del reclamante y no acreditación de los daños- fueron conocidas por el interesado y no formuló alegaciones al respecto.



Lo anteriormente expuesto no obsta para recordar la necesidad de cumplir escrupulosamente todos los trámites procedimentales previstos en la normativa, puesto que no ha de olvidarse que el procedimiento administrativo es una garantía de los derechos de los ciudadanos.

c) Cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que el interesado presenta la reclamación (27 de octubre de 2006) hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de abril de 2008). Estas circunstancias necesariamente han de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

d) Debe insistirse, finalmente, en la obligación que tiene la Administración consultante de incorporar a los expedientes que se remitan a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

**3ª.-** La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que se formuló el 27 de octubre de 2006, mientras que las obras de urbanización por las que se reclama parece que se realizaron, de acuerdo con el primer escrito del reclamante, en mayo de 2006.

**4ª.-** El compareciente no ha acreditado la representación con la que dice actuar en nombre de la comunidad de propietarios. De acuerdo con el artículo 13.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, la representación legal de la comunidad de propietarios corresponde a su presidente. Por ello, el administrador sólo podrá actuar en nombre de la comunidad cuando dicha representación le haya sido expresamente otorgada.



Aun cuando se requirió al interesado la subsanación de la deficiencia advertida, tal requerimiento, sin embargo, no fue atendido.

Por otra parte, tampoco consta que la Junta de Propietarios haya autorizado expresamente al compareciente para interponer la reclamación de daños. Por lo que ha de concluirse que el administrador carece asimismo de legitimación activa para reclamar.

Estas circunstancias determinan la desestimación de la reclamación. Sin perjuicio de ello, se procede a analizar el fondo del asunto, que conduce a la misma conclusión desestimatoria.

**5ª.-** 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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada Ley 7/1985, de 2 de abril.

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, 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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 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.

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". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir.

El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio



público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado,





imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”.

E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**6ª.-** Expuesto lo anterior, es preciso analizar en primer lugar los daños que se alegan. Debe recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el caso sometido a dictamen no han quedado acreditados los daños que se reclaman ni, por ende, su causa. El reclamante no ha aportado elemento probatorio alguno al respecto, considerándose insuficiente a estos efectos la simple manifestación del interesado.

Por lo tanto, no concurriendo el primero de los requisitos exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración (daño efectivo), procedería, sin más, desestimar la reclamación también por este motivo.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. vvvvv, en calidad de administrador de la comunidad de



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

propietarios de la xxxx1 de xxxx2, debido a los daños ocasionados como consecuencia de la modificación, por el Ayuntamiento, de los desagües de las bajantes de aguas pluviales del edificio.

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