



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de abril de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por xxxxx, S.A.*, 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 16 de marzo de 2009, 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 xxxxx, S.A., debido a los daños sufridos en su propiedad por el deficiente funcionamiento de la red de saneamiento municipal.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de marzo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 258/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Madrid López.

Primero.- El 13 de febrero de 2009, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por xxxxx S.A., debido a los daños y perjuicios sufridos por el deficiente funcionamiento de la red de saneamiento municipal.



En su escrito expone "que ha sufrido daños en la planta sótano del local sito en xxxxx, C/ xxxx1 nº 31, bajo, como consecuencia de la rotura de una tubería de agua propiedad de ese Ayuntamiento, en el mes de noviembre del año pasado.

»Que ya se han personado las compañías de seguros, tanto de ese Ayuntamiento, como la nuestra y ya se ha realizado la valoración de las reparaciones de los daños.

»Que se desea poder llevar a cabo las obras de reparación necesarias para dejar la planta sótano en las mismas condiciones que se encontraba antes del siniestro".

Solicita que se tenga por notificado el siniestro y que, por quien corresponda, se informe sobre el asunto para poder comenzar con las reparaciones en el menor tiempo que les sea posible.

Segundo.- Consta en el expediente escrito de fecha 17 de noviembre de 2008, por el que se solicita al Jefe de Servicio de Distribución informe sobre el siniestro acaecido. Dicho informe es emitido el 25 de noviembre de 2008 en los siguientes términos: "(...) se informa que el día 16 de noviembre de 2008, sobre las 23:00 horas, se recibió en este Servicio una llamada de los Bomberos, advirtiendo de una inundación en los bajos de la C/xxxx1 nº 31.

»Una vez personados en el lugar indicado, se procedió a inspeccionar la zona, comprobando la existencia de una avería en la tubería general de abastecimiento, con lo que se cortó el suministro con el fin de reparar la misma".

Se acompaña reportaje fotográfico del lugar del siniestro, donde se observa la rotura de la tubería.

Tercero.- Consta igualmente en el expediente la remisión a la aseguradora del Ayuntamiento del informe pericial elaborado por la compañía aseguradora del perjudicado, que acredita y valora los daños sufridos en una cuantía total de 66.498,31 euros, cantidad correspondiente a la indemnización que se reclama. Se acompaña reportaje fotográfico de los perjuicios sufridos.



Cuarto.- El 27 de febrero de 2009 se concede trámite de audiencia a la entidad xxxxx S.A., que no presenta escrito de alegaciones.

Quinto.- El 18 de febrero de 2009, el instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación presentada, al quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

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), por analogía 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.

No obstante, hay que poner de manifiesto que no se han seguido adecuadamente los trámites legalmente establecidos, puesto que el trámite de audiencia se ha dado con posterioridad a la propuesta de resolución. Así el trámite de audiencia es de 27 de febrero de 2009 y la propuesta de resolución de 18 de febrero.



Tampoco se puede entender que se concluya mediante terminación convencional, ya que no aparece en el expediente acuerdo indemnizatorio, sino una propuesta de resolución estimatoria de la reclamación presentada.

Por lo tanto, se advierte que no se ha concedido a la parte reclamante el preceptivo trámite de audiencia exigido por el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, en el momento oportuno; esto es, antes de redactar la propuesta de resolución. No obstante, este Consejo Consultivo considera que esta circunstancia, en el presente caso, no genera indefensión en la interesada, al proponerse la estimación íntegra de la pretensión resarcitoria. Este criterio ha sido recogido en otros dictámenes del Consejo, debiendo recordarse, en cualquier caso, la preceptividad de este trámite de audiencia.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, no consta acreditada la representación legal de la entidad mercantil xxxxx, S.A., si bien, con el fin de evitar más retrasos en la resolución del presente expediente, este Órgano Consultivo procede a entrar en el fondo del asunto, poniendo, no obstante, de relieve que la acreditación de la representación debe solventarse antes de dictar la correspondiente resolución de la reclamación presentada, para no incurrir en una causa de anulabilidad, conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos" (también, sentencias 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991 y 350/1993).

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, 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.



La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, el suceso aconteció el 16 de noviembre de 2008 y la reclamación tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento el 13 de febrero de 2009, por lo tanto dentro del plazo de un año exigido por la ley.

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, a la que además se remite de forma genérica el artículo 54 de la 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 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) 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.

5ª.- En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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", precepto que se recoge casi literalmente en el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Resulta indiscutible la competencia de los municipios para el "suministro de agua", así como el "abastecimiento domiciliario de agua potable", según lo dispuesto en los artículos 25.2.l) y 26.1.a) de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril. Lógicamente, el ejercicio de tales competencias incluye el mantenimiento de los servicios empleados para satisfacerlas y el deber de vigilancia y mantenimiento de la red de tuberías.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la primera cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan



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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene que “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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto, de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración no actúa como aseguradora universal, no extendiéndose por lo tanto su responsabilidad cuando intervine un tercero o cuando no existe una diligente actuación por parte del administrado, exigiéndose la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos. Así, tal y como ya se ha manifestado antes, se ha pronunciado la jurisprudencia al respecto señalando que: “Es requisito necesario para que prospere la acción indemnizatoria frente a la Administración que el daño o perjuicio sea consecuencia `exclusiva` del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; en consecuencia, no procede declarar el derecho a indemnización si los daños se han producido interviniendo otra causa, es decir como este Tribunal piensa, que el nexo de causalidad ha de ser exclusivo, sin tener inmisiones o interferencias extrañas en las que pudieran cooperar terceros o el propio lesionado, lo que habría de excluir la responsabilidad administrativa”.

Por otra parte, en cuanto a la prueba de la realidad efectiva del daño producido, la jurisprudencia indica (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998 y de 16 de enero de 1996, entre otras) que “la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal,



por todas sentencia de 10 de febrero de 1996"; y que "la existencia de un daño o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia".

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues, si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

Por lo tanto, la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con lo dispuesto en 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.

Para determinar la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos, hay que tener en cuenta los



documentos incorporados al expediente. De los mismos se deduce claramente que los daños sufridos en la propiedad de la entidad reclamante se deben al funcionamiento de los servicios públicos.

En el informe del Jefe de Servicio de Distribución de 25 de noviembre de 2008, se hace constar que se advirtió por los bomberos la existencia de una inundación en los bajos de la calle xxxx1 nº 31 y que, una vez personados en el citado lugar, se inspeccionó la zona comprobando la existencia de una avería en la tubería general de abastecimiento, procediéndose inmediatamente a cortar el suministro, para su reparación.

Las fotografías incorporadas al expediente no dejan ningún margen de duda respecto de la avería de la tubería y las consecuencias que la inundación produjo en los bienes de la entidad mercantil afectada.

Por lo hasta aquí expuesto queda debidamente probada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido ya que, como se ha manifestado anteriormente, el municipio es competente para el suministro de agua, así como para el abastecimiento domiciliario de agua potable, incluyendo el ejercicio de tales competencias el mantenimiento de los servicios empleados para satisfacerlas y el deber de vigilancia y mantenimiento de la red de tuberías.

Al respecto se ha pronunciado la jurisprudencia (entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 14 de mayo de 2004): "En suma, al no haber sido desvirtuados los hechos relatados, hay que convenir en que han quedado suficientemente acreditados los daños causados por el reventón de una tubería de gran presión propiedad del Ayuntamiento, los cuales se produjeron como consecuencia directa de una actuación típica de los poderes públicos".

En conclusión, considerando que ha quedado debidamente acreditada la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios públicos, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Administración municipal deviene responsable, razón por la que procede estimar la reclamación, al concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, se considera adecuada la valoración efectuada por el perito de la entidad mercantil afectada y recogida en la propuesta de resolución. Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización 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.

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 por xxxxx, S.A., debido a los daños sufridos en su propiedad por el deficiente funcionamiento de la red de saneamiento municipal.

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