

En Logroño, a 3 de abril de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

36/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Haro, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a C. G. M., que dice actuar en nombre y representación de la mercantil Construcciones E. S.A., como consecuencia de las continuas inundaciones provocadas en el edificio situado en la C/ P. n^o Y- X^o C, de Haro.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 13 de enero de 2006, tiene entrada, en el registro del Ayuntamiento de Haro, escrito, firmado por D^a C. G. M. , Procuradora de los Tribunales, que dice actuar en nombre y representación de la mercantil Construcciones E. S.A., pero sin acreditar dicha representación, reclamando la cantidad de 9.353,78 , además de exigir la ejecución de una serie de obras necesarias para evitar en el futuro nuevas inundaciones en el edificio. La citada reclamación se fundamenta en los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la inundación sufrida en el edificio situado en C/. P. n^o Y- X^o C, de Haro, por primera vez el día 8 de febrero de 2005, pero que se han seguido produciendo hasta septiembre de 2005, al no haberse reparado la avería que ha dado origen al siniestro.

Según relata, el día 8 de febrero, coincidiendo con una nevada, comenzaron a producirse filtraciones en el interior de la vivienda. Posteriormente, y aun cuando no se producían precipitaciones, continuaron las filtraciones, por lo que se comienza a sospechar que el origen de las filtraciones no es el solar cercano, sino otra causa. Ante los malos olores que desprenden las filtraciones, comienzan a sospechar que se trata de una filtración de alguna avería en el colector de recogida de aguas del Ayuntamiento de Haro. Por esta razón, se

encarga a sendos Laboratorios el análisis de muestras de agua recogida, cuyo resultado coincide con aguas fecales. El Ayuntamiento de Haro dispone del análisis elaborado por el Colegio de Farmacéuticos. Al levantar las tapas de saneamiento que discurren por esa calle, se comprueba que están obstruidas. Entre septiembre y agosto de 2005, comienza a remitir las filtraciones, coincidiendo con los trabajos desempeñados por los servicios municipales en las alcantarillas de dicha calle. Los daños causados en la vivienda han sido recogidos en el informe elaborado por el Arquitecto Técnico, D. A. G. E. , y valorados en la cantidad de 9.353,78 .

Segundo

El 10 de marzo, la Alcaldía dicta Providencia ordenando a la Jefa de Negociado de Servicios comprobar si el escrito inicial cumple todos los requisitos del artículo 6.1 del Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y que se emita informe acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de la reclamación por el Letrado Municipal. Dicho informe es emitido en la misma fecha, proponiendo la admisión a trámite de la reclamación.

Tercero

En fecha 28 de julio, tiene su entrada en el registro del Ayuntamiento de Haro el escrito presentado en la Delegación del Gobierno en La Rioja, el 26 del mismo, por la Sra. G. M., exigiendo la resolución expresa de la reclamación presentada en su día.

Cuarto

En fecha 3 de agosto, mediante Decreto de la Alcaldía de esa fecha, se admite a trámite la citada reclamación, y, además, se procede al nombramiento de Instructor y se facilita información relativa a la tramitación de la reclamación interpuesta.

Quinto

En fecha 10 de septiembre, la instructora del expediente acuerda admitir las pruebas documental y pericial propuestas en el escrito inicial y rechazar la testifical, propuesta en el mismo escrito, lo que se notifica a la S^a G. M. en fecha 24 del mismo mes.

Sexto

A continuación, constan en el expediente los siguientes informes emitidos por distintos técnicos y empleados municipales:

A) El de fecha 18 de mayo, del Arquitecto Técnico Municipal, según el cual:

“Realizada visita de inspección y comprobación el día 1 de febrero de 2007 al edificio sito en la calle Rioja P. nº Y, se comprueba la total ausencia de humedades en el foco principal donde se produjo la aparición de humedades, el cual está situado en el rellano de distribución del portal del edificio, con entrada, por Ingenieros del MOPU, no pudiendo acceder a la vivienda objeto de la demanda, todo ello después de haber vertido con anterioridad en la red de saneamiento, colorante con abundante agua durante medio hora, por personal de la Brigada Municipal de Obras.

El día 11 de abril de 2007, se volvió a verter en las mismas condiciones que la anterior, colorante rojo con agua, en la red de saneamiento municipal en el tramo por el que se supone que afecta al edificio y provoca las filtraciones de agua y la aparición de humedades, todo ello en presencia del Secretario de la Comunidad de vecinos del edificio, D. J. I. G. C.

El día 8 de mayo de 2007, se vuelve a realizar visita de inspección y comprobación, constatando que no existen filtraciones ni humedades en el rellano de distribución, lugar al que se puede acceder, ya que, puestos en contacto con la propiedad de la vivienda afectada, nos comunican la imposibilidad de desplazarse a Haro para poder acceder a su vivienda.

En consecuencia, si se ha vertido colorante en la red de saneamiento dos veces, si durante el período de al menos más de tres meses el saneamiento ha estado funcionando en perfectas condiciones, y en la red de saneamiento no se han realizado después de la aparición de las filtraciones ningún arreglo ni ninguna reparación, se deduce que las filtraciones y humedades no provienen de la red de saneamiento municipal.

Enfrente del mencionado edificio, existe un solar por el que transcurría una defectuosa y rota red de desagües de un edificio colindante recientemente demolido, en el que se anuló el mencionado desagüe y, a consecuencia de esta actuación, desaparecieron las humedades al menos en el rellano de distribución del portal, lugar al que se puede acceder”.

B) El de fecha 10 de Julio de 2007, del Fontanero municipal según el cual:

“En abril de 2005, el Servicio de Aguas cortó el abastecimiento de agua potable en la C/ V. V. nº X, debido al aviso de la propietaria del inmueble de la C/ S. R. nº X, por los malos olores que salían por la parte trasera de la vivienda de este inmueble.

Unos días después, se comprobó por el Servicio de Aguas Municipal que se había secado el solar, terminando, por lo tanto, dichos olores y el agua existente, olores, procedentes de las aguas residuales del inmueble sito en la C/ V. V. nº X.

Señalar que la acometida de saneamiento de la C/ V. V. nº X que va desde dicha propiedad al colector municipal estaba y está rota y su arreglo corresponde a la propiedad”.

C) El de igual fecha, del Encargado Capataz municipal en funciones, según el cual:

“En agosto de 2005, el Encargado-capataz en funciones, recibe un aviso del Servicio de Obras del Ayuntamiento para que gire visita a los efectos de realizar una inspección ocular puesto que había habido una denuncia en la C/P. n° Y.

Girada visita, se comprueban humedades y agua en el interior del inmueble reseñado, por lo que, para descartar que su procedencia fuese del colector municipal, se abrió una zanja a la altura de una zanja abierta por el Servicio del Gas días anteriores, comp robándose que el colector municipal estaba en perfectas condiciones.

En marzo de 2006, se procedió a taponar un registro de la parte baja del colector municipal, vertiendo el colector de agua y colorante, dejándolo taponado una hora aproximadamente y, días más tarde, se comprobó que no existía ninguna filtración ”.

Los citados informes han sido elaborados para su aportación al Procedimiento contencioso seguido ante el Juzgado de lo Contencioso n° 1 de Logroño, ante la presumible desestimación de su reclamación por silencio administrativo.

Séptimo

En fecha 22 de octubre, se acuerda el trámite de audiencia, que es evacuado mediante escrito de fecha 23 de noviembre. En el mismo, además de insistir en su pretensión de pago de la cantidad reclamada, de 9.353,78 , se exigen las costas del procedimiento contencioso administrativa anteriormente referido.

Octavo

El 29 de noviembre, la Instructora dicta Propuesta de resolución desestimando la reclamación interpuesta, la cual es aprobada por la Comisión Municipal de Servicios Generales, Personal y Medio Ambiente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea

preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una Propuesta de resolución.

El art. 1 1,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, mención que se repite exactamente igual en el mismo apartado g) del artículo 12 del Decreto 8/2002 de 24 de Enero, que aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional.

El artículo 10.2 de la Ley y el 9 de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional permiten a las Entidades que integren la Administración de La Rioja recabar la asistencia de este Consejo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos y que se refieran a asuntos de su respectiva competencia, y siempre a través de la Consejería competente en materia de Administración Local, lo que ocurre en el presente caso.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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 normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración; así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo no constituye una suerte de "seguro a todo riesgo" para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes: i) hecho imputable a la Administración; ii) lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; iii) relación de causalidad entre hecho y perjuicio; y iv) que no concurra fuerza mayor.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primera que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condictio sine quae non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

Pues bien, aplicando al supuesto sometido a nuestra consideración la anterior doctrina, es preciso analizar la concurrencia o no de la necesaria relación de causalidad entre los daños sufridos por la vivienda propiedad de la mercantil reclamante, y la actuación del servicio municipal, y, así, aún cuando para la reclamante la causa de esas filtraciones que causan los daños, es de una avería de un colector o tubería municipal, lo cierto es que ninguna prueba se ha practicado en el expediente que acredite dicha manifestación. Es más, las pruebas practicadas lo que acreditan es que ni el colector estaba averiado, ni se ha llevado a cabo en el mismo obra alguna de reparación por la Corporación Local consultante, sino que la causa

de las filtraciones denunciadas obedecen en todo caso al mal estado que presentaban los desagües de un edificio colindante a aquel en que se ubica la vivienda objeto del expediente, pues, tras la anulación del mismo, desaparecieron las humedades, al menos en el portal de la casa, pues a la vivienda de la mercantil reclamante nunca se ha podido acceder por los servicios municipales. Tal conclusión se desprende de los diversos informes aportados al expediente, por lo que hemos de concluir que la reclamante, no ha acreditado la necesaria relación de causalidad entre los daños denunciados y la actuación del servicio público municipal, por lo que hemos de mostrar nuestra conformidad con la desestimación de la reclamación formulada. Incluso podría añadirse que la propia reclamante ha impedido o al menos dificultado comprobar a los servicios municipales la realidad y alcance de los daños denunciados, al no ser posible acceder a su vivienda en las diferentes veces que se ha intentado.

Tercero

Consideraciones formales sobre la tramitación del expediente

Teniendo entrada la reclamación en el registro del Ayuntamiento de Haro el día 13 de enero de 2006, resulta a todas luces excesiva y carente de justificación la tardanza en la tramitación de un expediente que no presenta complejidad de ningún tipo. Ello ha determinado la presentación del oportuno recurso contencioso administrativo, al considerarse desestimada por silencio administrativo la petición de indemnización, lo que priva de toda efectividad práctica a este dictamen, así como a la posible resolución expresa del expediente, más allá del cumplimiento de una obligación legal de resolver.

Por otra parte, ya hemos indicado que, en los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, se entiende iniciado el procedimiento con la presentación del escrito inicial, si éste cumple los requisitos legales, con la que se entiende iniciado el procedimiento, por lo que la Administración destinataria del escrito no debe acordar la iniciación del procedimiento, sino, en todo caso, acusar recibo de la reclamación interpuesta.

Además, y actuando la reclamante en nombre y representación del perjudicado y no en nombre propio, debería habersele requerido, en trámite de subsanación, la acreditación de dicha representación que se atribuye, lo que no se ha hecho en el expediente, al menos en la copia que nos ha sido remitida.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación interpuesta por D^a C. G. M., en nombre y representación de la mercantil Construcciones E. S.A.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero