

Dictamen n°: **568/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **26.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de septiembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la comunidad de propietarios de la Avenida (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños que considera que se vienen ocasionando en un muro perimetral al nivel del sótano de la finca, y que atribuye a filtraciones de agua procedentes de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de escrito sucinto presentado el 2 de febrero de 2021, la comunidad de propietarios indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una filtración de agua proveniente del exterior de la finca y que afecta parcialmente al muro perimetral de la misma a nivel del sótano. La reclamante refiere que, debido a que el origen se encuentra en una zona exterior de la finca, por fuera de la alineación oficial, y que, incluso, esta deficiencia está afectando a un elemento público como es la acera de la calle, la comunidad de propietarios no tiene potestad

para realizar las reparaciones oportunas. El escrito también indica que la comunidad ha procedido a realizar las impermeabilizaciones pertinentes desde el interior de la finca y que, para corroborar el origen de la misma, se aporta informe firmado por técnico competente del COAM.

La reclamante afirma que el origen de las filtraciones en la zona de garaje, según el informe, proviene del agua de lluvia que se acumula cercana al muro y se filtra al interior, de modo que el origen de la filtración, aun afectando a una zona privativa, se encuentra en un elemento público, como es la acera de la calle, y la comunidad no puede actuar en ella para reparar el gravísimo problema ocasionado.

La reclamación no determina el importe de la indemnización solicitada y se acompaña del poder notarial en favor del administrador de la comunidad, de un denominado "*informe diagnóstico de humedades*" realizado por un arquitecto colegiado, con el que se adjuntan fotos del edificio y de la acera, así como de una copia del acta de la junta general ordinaria de la comunidad celebrada el 19 de diciembre de 2019 (folios 1 a 40).

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se requirió a la reclamante, mediante oficio de 21 de septiembre de 2021, para que aportara: justificación de la representación con que se actúa; fotocopia simple de la póliza del seguro que tenga suscrita la finca y fotocopia simple del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente al momento del siniestro; descripción detallada de los hechos, indicando la fecha en que sucedieron; evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando presupuesto, factura, cualquier otra justificación documental, debiendo indicar si la cantidad que se reclama es inferior

a 15.000 €; declaración suscrita por el presidente de la comunidad de propietarios, en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público, así como cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

Con fecha 12 de octubre de 2021, la reclamante, por medio de su presidente, cumplimenta el requerimiento y aporta la documentación solicitada, ratificando la reclamación inicialmente interpuesta.

El órgano instructor también solicitó informe a los departamentos responsables del mantenimiento de infraestructuras viarias y de zonas verdes, en este caso, a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas y a la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes, respectivamente, mediante sendos oficios de 9 de mayo de 2022.

El 4 de abril de 2023, la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, a través del jefe de la Unidad de Conservación 3, emite informe, en el que se señala que *«las aceras que hay en la parte posterior de la Avenida, correspondientes a la calle, no se encuentran en buen estado, por lo que se han incluido en un proyecto para su reconstrucción. No obstante, entre las funciones de las aceras y calzadas no se encuentra la impermeabilidad del subsuelo ni las edificaciones o instalaciones próximas., no obstante de acuerdo con el artículo 168 punto 1 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y el artículo 2.2.4 de las Normas Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (PGOUM de 1997), se dice textualmente que “los propietarios de los edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin, de mantener en*

todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”. Por otro lado, incidiendo más, el artículo 2.2.6.2 letra a) de las Normas Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (PGOUM de 1997) establece específicamente que “las edificaciones deberán mantenerse, en sus cerramientos y cubiertas estancas al paso del agua...”».

La aseguradora municipal valora los daños en 4.200 euros. Esa valoración se acompaña de un informe pericial, en el que se refiere: *“En el momento en que nos personamos en el garaje perjudicado, podemos comprobar que un paramento vertical del garaje presenta filtraciones de agua desde el terreno, provocadas por fallos en la impermeabilización entre el terreno y los muros del sótano, traspasando la humedad del terreno hasta el interior del garaje dañando los paramentos afectando al cemento que reviste los muros y a la pintura de los mismos.*

El origen de los daños es sin duda filtraciones desde el terreno. El reclamante achaca que estas humedades se deben al mal estado de las aceras de la calle posterior a la urbanización, calle Yo este extremo no lo puedo certificar ya que en el momento de mi visita las aceras estaban totalmente renovadas por parte del ayuntamiento y no se aprecia ningún problema.

En cualquier caso, en mi opinión, las aceras no tienen la función de impermeabilizar los edificios de las calles, son un elemento de obra civil para facilitar la peatonalización de los lados de la calle. Por lo que la impermeabilización de los edificios les corresponde a ellos mismos y establecer medios constructivos para drenar, impedir que la humedad afecte a los mismos”.

El 7 de febrero de 2024, la Dirección General de Bomberos remite nota interior refiriendo que *“consultados los archivos informáticos de este departamento no se han encontrado datos relacionados con ninguna intervención del Servicio de Extinción de Incendios del*

Ayuntamiento de Madrid relacionado con filtraciones de agua en la dirección y fecha señaladas, ni durante todo el año 2021”.

Por su parte, y con fecha 8 de febrero de 2024, la jefa del Servicio de Conservación de Zonas Verdes remite escrito en el que señala que *“analizada la información recogida en el expediente, no existe relación alguna entre el daño reclamado y la posible existencia de arbolado o zonas ajardinadas gestionadas por la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes”.*

Con fecha 22 de abril de 2024, se concede trámite de audiencia a los interesados, sin que conste la presentación de alegaciones por parte de ninguno de ellos.

Finalmente, el 28 de junio de 2024, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no considerar suficientemente acreditada la existencia de una relación causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales afectados.

TERCERO.- El día 22 de julio de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 530/24, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 26 de septiembre de 2024.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada, y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del 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.

La comunidad de propietarios de la Avenida, que inició el procedimiento de responsabilidad patrimonial presentando una reclamación por medio de su presidente, ostenta legitimación activa para formular la pretensión indemnizatoria que en dicho escrito se sustenta, al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP, al relacionarse con una serie de desperfectos producidos en dicha propiedad. La reclamación ha sido presentada, como decimos, por el presidente, a quien corresponde la representación legal de la comunidad de propietarios, de acuerdo con

el artículo 13.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (LPH).

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el mismo.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo.

En el caso que nos ocupa, no hay constancia de cuándo aparecieron las humedades, pero sí que, a la vista del informe pericial aportado y del informe de la aseguradora municipal, las filtraciones se siguen produciendo a fecha de interposición de la reclamación, constituyendo un daño continuado. En consecuencia, cabe entender formulada en plazo la reclamación, presentada el 2 de febrero de 2021.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que no presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

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 casos, resulta acreditada en el expediente la existencia de humedades o filtraciones en un paramento vertical del garaje de la finca, pues tal circunstancia aparece contemplada tanto en el informe pericial de parte como en el elaborado por la aseguradora municipal, si bien sólo este último recoge una valoración de tales daños, en la cifra de 4.200 euros.

La relación de causalidad entre esos daños materiales y las supuestas deficiencias en elementos municipales corresponde acreditarla a la reclamante, y así lo dice reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015): *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”.*

A esos efectos, junto con la reclamación se aporta un informe pericial, elaborado por un arquitecto colegiado, que, entre sus conclusiones, señala que *“a partir del análisis de las lesiones encontradas específicamente en el encuentro del forjado de planta -1 con el muro perimetral, de los daños apreciados en la parte exterior del muro correspondientes a la acera pública, y teniendo en cuenta las obras de impermeabilización que se han llevado a cabo en el interior de la finca. Se puede indicar que el origen de las lesiones descritas proviene del agua de lluvia que se acumula cercana al muro y que se filtra hacia el interior. El origen de la filtración, aun afectando a una zona privativa, se encuentra en un elemento público (acera) que impide su actuación fuera del ámbito de la propiedad”.*

Por otro lado, obra en el expediente un informe pericial elaborado por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, en el que se realiza un análisis de las posibles causas de las humedades y se señala, como ya indicábamos, que *“un paramento vertical del garaje presenta filtraciones de agua desde el terreno, provocadas por fallos en la impermeabilización entre el terreno y los muros del sótano, traspasando la humedad del terreno hasta el interior del garaje dañando los paramentos afectando al cemento que reviste los muros y a la pintura de los mismos. El reclamante achaca que estas humedades se deben al mal estado de las aceras de la calle posterior a la urbanización, calle En mi opinión, las aceras no tienen la función de impermeabilizar los edificios de las calles, son un elemento de obra civil para facilitar la peatonalización de los lados de la calle. Por lo que la impermeabilización de los edificios les corresponde a ellos mismos y establecer medios constructivos para drenar, impedir que la humedad afecte a los mismos”*.

Sin embargo, a pesar de esta aparente contradicción entre ambos informes, un más preciso análisis del informe pericial de parte permite colegir la existencia de deficiencias en el edificio dañado, que el propio perito reconoce, y que pudieran justificar, en mayor medida, las filtraciones que sufre el garaje del edificio.

Así, el perito refiere en su informe, por un lado, que *“desde el interior del nivel del garaje se aprecia un muro perimetral liso, sin aberturas de ventilación, lo que hace pensar en la existencia de muro de contención por pantalla en vez de pilotes. No obstante, lo que sí se aprecia es que, debido a la pendiente de la parcela, la viga o coronación del muro no estaría a la misma cota en todo el perímetro, pudiendo en algunos puntos quedarse por debajo de la cota de la acera y por tanto con tendencia a la filtración de agua”*.

Además, el informe también admite que *“las zonas comunes de*

planta baja están realizadas con una capa de hormigón impreso coloreado. Las cuales han sufrido gran deterioro a lo largo del tiempo, con tendencia a la filtración de agua desde los puntos conflictivos como son los cambios de cota de los forjados, el perímetro, las juntas de dilatación y las discontinuidades, como pueden ser las jardineras, lucernarios...Todas ellas tratadas en los anteriores proyectos y en proceso de ser reparados...”.

Por último, se señala de igual modo que *“las filtraciones quedan agravadas por la existencia de patinillos de ventilación del sótano, los cuales son canales directos que permiten poner en contacto el agua exterior por el interior”.*

Por tanto, no puede tenerse en absoluto por acreditado que las deficiencias en la acera sean las causantes de los daños y, en todo caso, cabe recordar, al igual que hace el departamento municipal responsable de las vías públicas, que, conforme al artículo 168 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid y el artículo 2.2.4 de las normas urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (P.G.O.U.M.97), los propietarios de los edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Y, en particular, el artículo 2.2.6 del P.G.O.U.M.97, establece específicamente que las edificaciones deberán mantenerse en sus cerramientos y cubiertas estancas al paso del agua.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse que exista daño imputable al servicio público municipal.

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 26 de septiembre de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 568/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid