

Dictamen nº: **211/09**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.04.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 29 de abril de 2009, a solicitud del Ayuntamiento de Madrid por medio del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid por la Comunidad de Propietarios de la C/ A aaa-bbb-ccc, de Madrid, en reclamación de indemnización por los daños derivados de la rotura de una conducción de agua de riego propiedad del Ayuntamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 6 de abril de 2009 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con una serie de veintiún expedientes de responsabilidad patrimonial procedentes del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, entre los cuales se cuenta el que nos ocupa.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a registrar de entrada con el número 171/09, iniciándose en tal fecha el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del

Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo dicho plazo el próximo 15 de mayo de 2009.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria el 29 de abril de 2009.

SEGUNDO.- El expediente remitido trae causa de la reclamación patrimonial presentada en fecha 2 de agosto de 2007 (folio 1), por L.C.V., administrador de la Comunidad de Propietarios de la C/A, aaa-bbb-ccc de Madrid, en la cual narra cómo el día 30 de junio de 2007 se rompió una de las conducciones de agua de riego del Ayuntamiento de Madrid, originando una serie de gastos a la comunidad, por los que pide resarcimiento. Acompaña a su reclamación, la relación de daños sufridos en dos trasteros del inmueble, así como reportaje fotográfico de los desperfectos.

TERCERO.- 1.- Interpuesta la anterior reclamación, por el Ayuntamiento se incoa expediente de responsabilidad patrimonial el 7 de agosto de 2007 (folio 17), mediante la remisión del expediente a B, de conformidad con el artículo 11.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige el contrato de la póliza de seguro de responsabilidad civil/extracontractual que el Ayuntamiento de Madrid tiene suscrita con C.

2.- Mediante escrito de 23 de agosto de 2007 (notificado el 30 de septiembre siguiente), se requiere al reclamante a fin de que aporte determinados documentos, con objeto de completar y mejorar su solicitud, a los efectos prevenidos en los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Los documentos, que se relacionan al folio 20, son los siguientes:

- a) declaración suscrita por el afectado en la que manifieste 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, e indicación, en su caso, de cantidades recibidas;
- b) justificación de la representación con que se actúa.
- c) evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando presupuesto, factura o cualquier otra justificación documental.

3.- En la misma fecha, se pide informe acerca de la reclamación presentada al Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas. En respuesta a dicho requerimiento, por el Departamento aludido se informa (folio 24) de que “*La incidencia existía en la fecha y lugar de la reclamación. La Administración tuvo conocimiento de los hechos al recibir comunicación del Canal de Isabel II que fue el organismo que, en primera instancia, recibió aviso de la rotura de una boca de riego propiedad del Ayuntamiento de Madrid. (El daño) es imputable a la Administración. No (es) imputable al contratista*”.

4.- En fecha 29 de abril de 2008, se advierte al reclamante que, de no aportar la documentación que le fue requerida con fecha 23 de agosto de 2007 en el plazo de tres meses, de conformidad con el artículo 92.1 de la LRJAP-PAC, se declarará la caducidad del procedimiento iniciado a instancia del mismo.

CUARTO.- Por la Jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Madrid, se formula propuesta de resolución de la reclamación presentada, el 16 de septiembre de 2008, en la cual se declara la caducidad del procedimiento, al no haber el interesado aportado la documentación que le fue requerida, y no afectar

la cuestión suscitada por el procedimiento al interés general ni considerarse conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento (cfr. artículo 92.4 de la LRJAP-PAC).

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “*1. El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada*”. En el caso que nos ocupa, el interesado no ha cifrado el importe de la indemnización que reclama, por lo que la reclamación debe reputarse como de cuantía indeterminada, resultando preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

SEGUNDA.- L.C.V. formula su pretensión indemnizatoria, en calidad de administrador de la Comunidad de Propietarios de la calle A, aaa-bbb-ccc, que ha sido la que ha sufrido los daños por los que se formula la reclamación patrimonial, y que ostenta, pues, la condición de interesado, *ex* artículo 31 de la LRJAP-PAC.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que Corporación municipal, titular de la conducción de agua de riego, cuya fuga supuestamente ocasionó los daños en el inmueble. En efecto, el artículo 25.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, conceptúa como materia encomendada a la competencia de las Entidades Locales el “*suministro de agua y alumbrado público, (...) alcantarillado y tratamiento de aguas residuales*”, todos ellos títulos competenciales que justifican sobradamente que la reclamación se dirija frente al Ayuntamiento.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño, informe cuya petición se ampara en la previsión genérica del artículo 10.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; RPRP).

Por otra parte, requerido el interesado para aportar la documentación que le fue requerida, al amparo de los artículos 70 y 71 de la LRJAP-PAC, se le advirtió nuevamente de caducidad, de no aportar dicha documentación en el plazo de tres meses, de conformidad con el artículo 92.1 del mismo texto legal. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

El plazo para la interposición de la reclamación es de un año, contado desde que ocurrió el hecho o el acto que motiva la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP). En el escrito de reclamación, se dice que la rotura de la conducción de agua se

produjo el 30 de junio de 2007. Luego, presentándose la reclamación el 2 de agosto siguiente, es evidente que la interposición se realizó dentro de plazo.

El procedimiento se incoa el 7 de agosto de 2007. Luego, el mismo debía haber concluido a los seis meses de su inicio (7 de febrero de 2008), al no constar haberse acordado periodo extraordinario de prueba, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.2 del RPRP. Sin embargo, la propuesta de resolución es de fecha 16 de septiembre de 2008, y el dictamen al Consejo Consultivo se recabó por el Ayuntamiento de Madrid el 30 de marzo de 2009 (en que la solicitud tuvo su entrada en el registro de la Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad).

Por tanto, al haber transcurrido el plazo máximo legal sin haberse notificado resolución expresa, la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por la interesada ha sido desestimada en virtud de silencio, en aplicación de los artículos 43.1 en relación con el 142.7 de la LRJAP-PAC; sin perjuicio de que subsiste la obligación de la Administración de resolver, tal y como le impone el artículo 42 de la misma LRJAP-PAC, no estando vinculada en modo alguno al sentido del silencio (cfr. artículo 43.4.b) de la LRJAP-PAC), y, lógicamente, también de emitir dictamen por este Órgano Consultivo.

TERCERA.- En el presente supuesto, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP. Así, se ha requerido al interesado para que mejorase o ampliase su solicitud, a los efectos prevenidos en el artículo 71 de la LRJAP-PAC de tenerle por desistido de la misma, tal y como se apuntaba en el antecedente de hecho segundo del presente dictamen.

Se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales sobre la veracidad de lo manifestado por el reclamante en su escrito, acerca de la

realidad del daño causado y su supuesta relación de causalidad con el servicio público.

En suma, la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que pueda alegarse que se haya producido indefensión a los interesados, dado que no se ha practicado trámite de audiencia, toda vez que se ha declarado la caducidad del procedimiento ante la inactividad del reclamante, como seguidamente veremos.

CUARTA.- Como quedó consignado en los antecedentes de hecho, se ha procedido en el presente supuesto a declarar la caducidad del procedimiento, al amparo del artículo 92.1 de la LRJAP-PAC, al no haber atendido el reclamante al requerimiento que le fue dirigido por el Ayuntamiento en fecha 23 de agosto de 2007, a efectos de que aportara determinada documentación, so pena de tenerle por desistido, de conformidad con los artículos 70 y 71 de la LRJAP-PAC. En concreto, la documentación que se le pedía se refería a los extremos siguientes:

- a) declaración suscrita por el afectado en la que manifieste 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, e indicación, en su caso, de cantidades recibidas;
- b) justificación de la representación con que se actúa.
- c) evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando presupuesto, factura o cualquier otra justificación documental.

El artículo 92.1 de la LRJAP dispone que “*En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca la paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de*

las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes”.

Añade el artículo 92.2 de la misma Ley que “*No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida del derecho al referido trámite*”.

Al respecto del instituto de la caducidad, el Tribunal Supremo (*vid. por* todas la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 14 de octubre de 2002) tiene declarado que “*No toda inactividad del administrado permite una declaración de caducidad del expediente, es preciso que se trate de una inactividad imputable al mismo y que impida entrar en el fondo del asunto. No es procedente, por ello, declarar la caducidad del expediente cuando el administrado ha sido requerido para hacer algo superfluo o cuando existe una discrepancia entre aquél y la Administración respecto a la necesidad de presentar determinada documentación*”.

Por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 7^a) de la Audiencia Nacional de 7 de diciembre de 2000, sostuvo que “*debe aplicarse el art. 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuyo primer párrafo ha sido objeto de comentario jurisprudencial en el sentido de que el requerimiento al particular para que complete la documentación debe contener un mandato dirigido a éste para que realice una actividad probatoria que sea esencial para resolver, así por ejemplo, se pronunció el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 18 de noviembre de 1986 y 25 de abril de 1996, exigiendo el requisito de que la realización de la actividad requerida al particular constituye un requisito «sine qua non» para resolver y en el presente caso, entiende la Sala que la Administración podía y debía haber resuelto sobre el fondo del*

asunto, con la documentación aportada con el primer escrito de solicitud... ”.

A esta interpretación restrictiva de los trámites cuya falta de cumplimentación determinan la necesidad de declarar la caducidad del expediente, contribuye también la consideración de que la caducidad constituye un modo de terminación anormal del procedimiento, que impide entrar a conocer del fondo del asunto.

La cuestión en el presente caso estriba en determinar si es procedente acordar la declaración de caducidad del procedimiento, por no atender al requerimiento de subsanación que le dirigió la Administración, solicitándole que aportase los documentos a que hacíamos referencia en los antecedentes de hecho, o bien si debió tenerle por desistido, en aplicación de los preceptos primeramente invocados. A esta cuestión, en orden a una mayor claridad expositiva, nos referiremos la siguiente consideración.

QUINTA.- El primer extremo cuya acreditación se pide al interesado en el escrito que el Ayuntamiento le dirige el 23 de agosto de 2007 (notificado el día 30 de ese mes), es 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, indicando, en su caso, las cantidades que hubiese recibido por estas otras vías.

Este requerimiento está estrechamente relacionado con el que se le hace también en el mismo escrito al interesado, instándole a que presente “*Evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando presupuesto, factura o cualquier otra justificación documental (declaraciones de impuestos por ingresos, informes periciales, etc.)*”.

La razón de ser de la petición referida a la acreditación de que no se ha sido resarcido por otros conceptos, radica en que el instituto de la responsabilidad patrimonial tiene carácter subsidiario respecto de otras

posibles vías resarcitorias. Así lo ha entendido la jurisprudencia, la cual tiene declarado al respecto de la compatibilidad de las indemnizaciones obtenidas por otros cauces y la que resulte del instituto de la responsabilidad patrimonial, lo siguiente (valgan como exponentes las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de noviembre de 2004 (JUR 2005\232238), de 16 de enero de 2003 (JUR 2003\26461) y de 7 de noviembre de 2002 (JUR 2002\25730) : “*La existencia de un régimen específico de reparación tiene prevalente aplicación sobre el régimen general de responsabilidad patrimonial, al que sólo llega a desplazar si los perjuicios son totalmente cubiertos. Y es que, según resulta de lo expuesto por el Tribunal Supremo, sólo procederá indemnización por responsabilidad patrimonial cuando, aparte de reunirse los requisitos para que ésta surja, se deban cubrir daños no reparados con las otras sumas que se perciben con causa en unos mismos hechos, con lo que se la dota de un carácter complementario en el sentido de que sólo cuando se detecte esa insuficiencia, podrá reconocerse, además de las sumas a que ya se tiene derecho, otra por aquel concepto, pues lo contrario nos llevaría a un enriquecimiento injusto no permitido por el ordenamiento jurídico; esto es, no puede hacerse abstracción de las cantidades percibidas por las diferentes vías, sin perjuicio del carácter compatible entre unas y otras (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de abril y 12 de mayo de 1.998 o 2 de marzo de 2.000). Y es que la extensión de la obligación de indemnizar por responsabilidad patrimonial de la Administración responde, según se deduce lo dispuesto en los artículos 106.2 de la Constitución y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada, y ha proclamado reiteradísicamente el Tribunal Supremo, al principio de la reparación “integral”.*

De la doctrina jurisprudencial expuesta, resulta que la Administración, dirigida contra ella una reclamación de responsabilidad patrimonial por

unos hechos que puedan dar lugar a otras compensaciones económicas por títulos distintos, deberá previamente informarse acerca de si el interesado reclamante ha sido o no resarcido por otras vías, o de si va a serlo en el futuro, de cara a valorar la procedencia de la indemnización solicitada y la cuantía de la misma.

Por ello, la acreditación de este requisito se refiere a la determinación o evaluación económica de la responsabilidad, por cuanto, de haber percibido el interesado sumas por otros conceptos, sólo podrá pretender por esta vía lo que reste hasta obtener la total reparación del daño, en aplicación del principio de indemnidad de la víctima que rige en nuestro ordenamiento jurídico.

Pues bien, según el artículo 6.1 del RPRP, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial se deberá especificar en la reclamación que dé origen al procedimiento *“siempre que fuera posible”*. Expresión que hay que entender en el sentido de que, en el caso de no haberse fijado la suma en que se cifra la cuantía de la indemnización en la reclamación, no por ello deberá inadmitirse ésta, sino que, una vez admitida a trámite, deberá, en tales casos, recabarse en el periodo probatorio, al amparo del artículo 80 de la LRJAP-PAC, la acreditación por cualquier medio admisible en Derecho del daño realmente sufrido y su cuantificación. De no hacerse así, la consecuencia será, o bien la inadmisión de la reclamación por ausencia manifiesta de fundamento (cfr. artículo 89.4 de la LRJAP-PAC), o bien la desestimación de la reclamación en cuanto al fondo.

En ningún caso, por tanto, podrá declararse la caducidad del procedimiento, por cuanto, de acuerdo con lo que se acaba de exponer, el trámite de la fijación de la cuantía de la indemnización no es indispensable para dictar resolución (cfr. artículo 92.2 de la LRJAP-PAC, *a sensu contrario*).

SEXTA.- El segundo requerimiento que se le dirige al interesado es que acredite la representación con que actúa, toda vez que la reclamación se presenta por quien dice actuar como administrador de la Comunidad de Propietarios de la C/ A aaa-bbb-ccc.

A este respecto, el artículo 70.1.a) de la LRJAP-PAC exige, en primer término, que las solicitudes dirigidas por los interesados a las Administraciones Públicas “*NOMBRE Y APELLIDOS DEL INTERESADO Y, EN SU CASO, DE LA PERSONA QUE LO REPRESENTE, ASÍ COMO LA IDENTIFICACIÓN DEL MEDIO PREFERENTE O DEL LUGAR QUE SE SEÑALE A EFECTOS DE NOTIFICACIONES*”. Inmediatamente después el artículo 71 dispone que “*Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42*”.

Luego, en el caso de este segundo requisito, tampoco es procedente la declaración de caducidad del procedimiento, sino que, como el propio Ayuntamiento advertía en el escrito de 23 de agosto de 2007, la consecuencia de la no cumplimentación de este requisito es que se deberá tener al reclamante por desistido de su petición, al amparo del artículo 71.

Evidentemente, en ausencia del requisito de la representación que actúa quien presenta la reclamación, la consecuencia será la inadmisión de la reclamación, que impedirá cualquier otro tipo de resolución en cuanto al fondo, y ello en aplicación del artículo 6.2 del RPRP, que comienza diciendo “*Si se admite la reclamación por el órgano competente...*”, de lo que parece deducirse que, en ausencia de alguno de los requisitos que marca el artículo 6.1 en relación con los artículos 70 y 71 de la LRJAP-PAC, la Administración deberá inadmitir de plano la reclamación. En

efecto, como señala por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de junio de 2000, “*no procede el impulso de oficio y la eventual determinación de la responsabilidad administrativa para luego declarar la inadmisión a trámite del procedimiento por responsabilidad*”.

En mérito a todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid por quien dice obrar en nombre y representación de la Comunidad de Propietarios de la C/ A aaa-bbb-ccc, de Madrid, en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios derivados de la rotura de una conducción de agua de riego propiedad del Ayuntamiento, debe ser desestimada por los motivos expuestos en las consideraciones de derecho.

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 este Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 29 de abril de 2009