

Dictamen n.º: **215/13**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.05.13**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de mayo de 2013, emitido ante la consulta formulada por el delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 17 de enero de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto iniciado por R.V.T., en nombre y representación de A (en adelante, *“la reclamante”*), sobre daños y perjuicios derivados de las sucesivas inundaciones sufridas en la Avda. B, n.º aaa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 30 de enero de 2008 se presentó en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano de Chamartín del Ayuntamiento de Madrid un escrito por parte de una persona que manifestaba actuar en nombre de A solicitando la subsanación de las deficiencias de la red de alcantarillado que habían motivado que, en un edificio de 103 viviendas de su propiedad, ubicado en la Avda. B, n.º aaa, se hubieran inundado en diversas ocasiones los sótanos, provocando la inutilización de garajes, trasteros y ascensores.

Acompaña diversos escritos dirigidos tanto por ese Fondo de Inversión como por una sociedad mercantil al Canal de Isabel II solicitando la

subsanación de las deficiencias y la contestación del Canal indicando que no tiene competencias sobre esa red de alcantarillado al no haber sido recepcionada por el Canal (folio 4) y no comprenderse en la encomienda de gestión del Ayuntamiento al Canal (folio 9). Añade el Canal que la urbanización del nº aaa *“no dispone de la conformidad técnica correspondiente”* (folio 9) debido a *“una incorrecta ejecución de la red de alcantarillado, algunos de cuyos elementos no se ajustan a la normativa municipal”* (folio 9).

En los escritos iniciales, la reclamante no solicitaba indemnización alguna. En contestación a requerimiento posterior, determina el importe de la indemnización pretendida en doscientos siete mil noventa y tres euros con sesenta y nueve céntimos de euro (207.093,69 €).

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, por acuerdo de la instructora, de 28 de marzo de 2008, se requirió a la reclamante, a fin de que aportara una declaración relativa a no haber sido o no estar en el trance de ser indemnizada por otras personas o entidades por los mismos hechos; justificación de la representación con que se actúa y evaluación económica de la indemnización solicitada.

Mediante escrito presentado el día 24 de abril, el reclamante aportó la documentación requerida por la instructora, determinando el importe de la indemnización solicitada en 207.093,69 euros.

Se ha incorporado al expediente administrativo (folio 53) un informe del jefe del Departamento de Alcantarillado, en el que se manifiesta que *“(…) los perjuicios ocasionados no son imputables al Ayuntamiento de Madrid sino a la entidad responsable de la urbanización, que en este caso es C, habiendo finalizado la reparación de la avería el 20/05/2008”*.

Se ha solicitado, igualmente, informe de la Subdirección General de Gestión Urbana (folio 59), en el que se manifiesta:

“1. La parcela afectada se encuentra ubicada dentro del ámbito de la unidad n°4 del UZP 1.03 Ensanche de Vallecas.

2. Las obras de urbanización de la unidad de ejecución n°4 fueron promovidas por la Junta de Compensación de la Unidad de Ejecución n° 4 del Ensanche de Vallecas y recibidas por el Ayuntamiento de Madrid el 17 de octubre de 2006 (...).”

Se acompaña a dicho informe copia del acta de recepción de las obras de urbanización de la Unidad de Ejecución n°4 del U.Z.P. 1.03 Ensanche de Vallecas por la que se reciben las citadas obras conforme el artículo 135 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, haciendo constar que *“se ha cumplido el Plan de Control de Calidad redactado para las mismas [las obras de ejecución]”* y que el plazo de garantía es de dos años a partir de esa fecha (17 de octubre de 2006 (folio 60).

Mediante acuerdo de la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial, de 15 de septiembre de 2009, se confirió el trámite de audiencia a la Junta de Compensación UZP 1.03 Ensanche de Vallecas y a la reclamante, presentando ésta, con fecha 7 de octubre, escrito de alegaciones en el que ratificaba lo manifestado en sus anteriores escritos.

Se solicitó, nuevamente, informe del Departamento de alcantarillado (folio 86), de fecha 17 de noviembre de 2009, en el que se informa:

“1. La fecha en que la red de alcantarillado ha pasado a conservación municipal coincide con la fecha de recepción de la obra, dado que el Canal de Isabel II no informó negativamente al respecto, según requerimiento de fecha de salida 28 de junio de 2006, según copia que se adjunta como anejo.

2. Con fecha de salida 19 de septiembre de 2006 se elaboró un informe relativo a las deficiencias encontradas en una inspección

selectiva previa a la recepción de las obras, a subsanar dentro del plazo de garantía, considerándose que podía efectuarse la recepción de las obras.

3. Independientemente queremos señalar nuestro informe de pág. 53, ya que la reparación correspondía a la de la acometida mal ejecutada por la urbanizadora C, que se corresponde con nuestra incidencia bbb. Dicha incidencia se adjunta como anejo”.

Mediante acuerdo de la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial, de 21 y 24 de mayo de 2010, se confirió nuevo trámite de audiencia a la reclamante, a la Junta de Compensación UZP 1.03 Ensanche de Vallecas y a C.

En uso de dicho trámite, la reclamante presenta escrito de alegaciones el 15 de junio de 2010, en el que, en síntesis, alega que de los documentos, informes, escritos y demás pruebas que obran en el expediente, tiene derecho a ser indemnizada por el organismo responsable de las obras de urbanización de la Unidad de Ejecución nº. 4 del Ensanche de Vallecas y demás organismos que hayan recibido las referidas obras y otorgado garantía de su correcta ejecución.

Por su parte, la Junta de Compensación UZP 1.03 Ensanche de Vallecas, con fecha 18 de junio de 2010, presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta:

“(…) La Comisión Coordinadora ha estado ajena a todo este procedimiento hasta el día de hoy, hasta el punto de que en ningún lugar del expediente se menciona su existencia.

Parece que la Comisión Coordinadora actuó conforme establece la Ley del Suelo: Presentó un Proyecto de Urbanización del Vial ccc que fue autorizado por el Ayuntamiento. Contrató a una empresa para que lo ejecutara y a otra empresa para que controlara la

calidad de la obra, reteniendo las garantías correspondientes. Firmó el acta de recepción el 10 de mayo de 2006 y devolvió las garantías más de dos años después

Como consecuencia de lo anterior, en ningún caso la Junta de Compensación de la Unidad de Ejecución número 4 del UZP 1.03 Ensanche de Vallecas, a la que represento, tiene nada que ver en este procedimiento, ya que no ha urbanizado el Vial ccc, ni elaborado su proyecto de urbanización, ni ha contratado su ejecución”.

Aporta acta de recepción de las obras de infraestructuras vertebradoras, sistemas generales y conexiones del UZP 1.03 “Ensanche de Vallecas” de fecha 10 de mayo de 2006.

Se solicita nuevo informe de la Subdirección General de Gestión Urbana (folios 164 y 165), de fecha 15 de noviembre de 2010, en el que se manifiesta:

“1. La obra de urbanización de la Avda. B, aaa (antes denominado Vial ccc) fue promovida por la Comisión Coordinadora del UZP 1.03 Ensanche de Vallecas (...) y ejecutada por la UTE D (...)

2. En respuesta al apartado segundo del requerimiento del Director General de Organización y Régimen Jurídico se adjunta una carta firmada por D.J. representante de la empresa E dirigida al administrador de la Comunidad de Propietarios de la Avda. B, aaa. La empresa E actuaba como Dirección Facultativa de las obras de urbanización del Vial ccc por encargo de la Comisión Coordinadora del UZP 1.03 Ensanche de Vallecas.

En dicha carta el Director Facultativo de las obras establece que la causa de los daños producidos al inmueble de la Avda. B es un ‘vicio oculto’ cuya responsabilidad habría de atribuirse a una inadecuada

ejecución de la obras por el contratista de la urbanización de dicho vial ccc, la Unión Temporal de Empresa D.

3. Tras la obtención de las oportunas autorizaciones municipales la UTE D procedió a la reparación del pozo 5 de la Red General CV 1.13 del Saneamiento con arreglo a sus obligaciones contractuales.

La reparación se efectuó en el mes de abril de 2008”.

Aporta copia del acta de recepción fechada el 10 de mayo de 2006 y un burofax del director facultativo de las obras en el que señala que las incidencias se debieron a un “*vicio oculto*” derivado de una inadecuada ejecución de las obras por la UTE contratista, la cual ha procedido a su reparación.

Mediante acuerdo de la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial, de 10 y 22 de febrero de 2011, se confirió trámite de audiencia a la Comisión Coordinadora UZP 1.03 Ensanche de Vallecas y a la UTE D.

En uso de dicho trámite, la Comisión Coordinadora UZP 1.03, con fecha 2 de marzo de 2011, presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que:

“De los datos que ya figuran en el expediente se desprende que, a pesar de tratarse de un elemento de la urbanización ya recibido por el Ayuntamiento de Madrid desde la firma del Acta de Recepción de fecha 10 de mayo de 2006, la COMISIÓN COORDINADORA DEL ENSANCHE DE VALLECAS no se desentendió de esta incidencia, -como destacó E en su informe obrante el folio 167 del expediente- sino que requirió a la UTE D para que con arreglo a sus obligaciones contractuales incluyendo las correspondientes a responsabilidad por ‘vicio oculto’, procediera a efectuar la correspondiente reparación.

Consta igualmente en el expediente la realidad de dicha reparación efectuada satisfactoriamente en el mes de abril de 2008”.

Entiende la Comisión Coordinadora que se trataría de un supuesto de responsabilidad contractual civil que debería reclamarse por la reclamante ante la causante del daño en su caso ante la jurisdicción ordinaria civil (folio 181)

Mediante acuerdo de la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial, de 18 de abril de 2012, se confirió nuevo trámite de audiencia a la reclamante.

Con fecha 25 de mayo de 2012 el representante de la reclamante presenta escrito de alegaciones en nombre y representación de A, en el que manifiesta que A, que operaba como fondo de inversión representado por una sociedad gestora fue transformado en Sociedad Anónima Unipersonal de Inversión Inmobiliaria, renunció a su condición de Sociedad de Inversión Inmobiliaria y que en la fecha en que se inició el expediente, no se contaba aún con facturas de las reparaciones, que se recibieron con posterioridad a dicho momento, y que ponía a disposición del Departamento de Responsabilidad Patrimonial.

Mediante acuerdo de la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial, de 22 de junio de 2012, se requirió al reclamante la aportación de las facturas de las reparaciones según lo indicado en su anterior escrito de alegaciones, a lo cual da cumplimiento mediante escrito de 19 de julio de 2012.

Ultimada la tramitación, la instructora formuló propuesta de resolución, de 25 de marzo de 2013, en el sentido de inadmitir la reclamación patrimonial por falta de legitimación activa y desestimarla por falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid.

TERCERO.- El delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley del Consejo Consultivo, formula mediante oficio de 17 de abril de 2013 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 23 de abril de 2013 y número de expediente 192/13, preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 29 de mayo de 2013.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado 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 (LCC) el importe de la reclamación, y se efectúa por el delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional de Madrid por delegación efectuada por la Alcaldesa, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

Procede informar la presente reclamación toda vez que supera los 15.000 euros conforme exige el artículo 13 f) 1º LCC.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Puesto que la propuesta de resolución se apoya tanto en la falta de legitimación activa de la reclamante como en la falta de legitimación pasiva de la Administración debe hacerse una especial referencia a ambas y, por ende, a la tramitación del procedimiento.

En primer lugar procede el análisis de la legitimación pasiva

A este respecto, ha de destacarse que la primera reclamación se produjo el 30 de enero de 2008, durante el plazo de garantía de las obras que era de dos años desde la recepción de las mismas, ya sea el 10 de mayo o el 17 de octubre de 2006 (fechas de las dos actas de recepción obrantes en el expediente). El artículo 67 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto establece que la obligación de conservar la urbanización corresponde a la Administración desde la fecha de la recepción, momento en el que entran en el dominio público y pasan a prestar un servicio público (alcantarillado) cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento conforme el artículo 25.2 1) de la LBRL. Por ello, frente a lo recogido en la propuesta de resolución, habría de mantenerse la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid que recepcionó las obras, sin perjuicio de su facultad de reintegrarse frente a la entidad urbanística colaboradora que la ejecutó ya que, al tratarse de un vicio oculto descubierto, además, en el periodo de garantía, la citada entidad responde frente a la Administración.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de septiembre de 1998 (recurso 2328/1992):

“(…) defectos que sí se aprecian, en lo que al primero atañe, en 22 de julio de 1987 al ir a procederse a la recepción definitiva, recepción que no tiene lugar al observarse filtraciones en la cubierta, fisuras en varios puntos, refrigeración defectuosa en el equipo frigorífico y ventilación defectuosa en la sala de máquinas, defectos todos ellos del propio mercado de abastos, de tal modo que los daños en el edificio del demandante no consta cuándo surgen y se constatan en el mencionado informe de los técnicos directores de la obra de fecha 18 de mayo de 1988 en tanto que la recepción definitiva tuvo lugar el 25 de enero anterior, por lo que ha de entenderse que los mismos no se manifiestan hasta después de dicha recepción definitiva y por tanto una vez concluida la obra, siendo en consecuencia daños posteriores a la ejecución de aquélla y, al parecer, a la propia recepción definitiva según el informe de la propia Administración demandada de 11 de agosto de 1988, de modo que es precisamente el haber procedido a la recepción definitiva el 25 de enero de 1988 sin analizar debidamente el origen de los daños apreciados el 22 de julio de 1987, ya que de haberse efectuado las pruebas que posteriormente se llevaron a cabo para determinar el origen de las fisuras en los cerramientos, se hubiera observado el defecto existente y posiblemente evitado los daños al demandante colindante, lo que determina un actuar inadecuado de la Administración Autonómica demandada en contra de lo que previene el artículo 174 del Reglamento General de Contratación.

En consecuencia, no parece que estemos ante el supuesto típico del artículo 134 sino ante un supuesto de funcionamiento anormal de un servicio público que nos conduce directamente al ámbito del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración cuya responsabilidad queda patente al concurrir los requisitos de lesión antijurídica, evaluable económicamente y consecuencia (nexo causal)

del defectuoso funcionamiento de la instalación del mercado municipal.

La cuestión que ahora se plantea es la de cuál es la Administración responsable, la Autonómica que procedió a la construcción de las instalaciones en que se prestó el servicio o la Municipal titular del mismo y a la que se transfirieron dichas instalaciones mediante el acto simbólico de entrega de llaves el 18 de marzo de 1986, fecha de la recepción provisional. Esta Sala ha señalado que la responsabilidad por mal funcionamiento de un servicio público no es de quien financia la obra de infraestructura en que aquél se presta, sino el titular del servicio, ya que este es el responsable de su mantenimiento. Ahora bien, en el caso de autos concurre la especial circunstancia de que los daños surgen de manera muy próxima, por no decir inmediata, al inicio del funcionamiento del servicio como consecuencia de un defecto o vicio oculto en la construcción de la citada infraestructura, por lo que el mal funcionamiento no tiene su causa en un defectuoso mantenimiento ni es consecuencia necesaria del funcionamiento normal del mismo, razón que determina que la responsabilidad ha de desplazarse a quien recibió definitivamente la obra, la Administración Autonómica, pese a no estar en perfectas condiciones tal y como exige el artículo 174 del Reglamento General de Contratación, ello sin perjuicio de las acciones que pudiera corresponderle frente al contratista, cuestión esta que excede del presente recurso en el que no cabe pronunciarse sobre tal extremo, lo que tampoco hace la sentencia apelada que se limita a dejar a salvo el derecho de la Administración de dirigirse contra quien proceda, razón por la que la alegación tercera del recurso del contratista señor M.P. ha de ser desestimada”.

En la misma línea la sentencia del Tribunal Supremo de TS 15 de julio de 1998 (recurso 3786/1995), atribuye la legitimación al Ayuntamiento

titular del servicio con independencia de quien haya llevado a cabo la construcción de las obras requeridas para su puesta en marcha:

“El Ayuntamiento demandado, en consecuencia, es quien venía obligado a velar por el buen funcionamiento del servicio y de las instalaciones que constituyen su soporte material y al no hacerlo su actuar es relevante en cuanto al resultado producido, sin que pueda hablarse de ruptura del nexo causal en base a un hipotético defecto en las instalaciones motivado por una anomalía de construcción, que de acreditarse únicamente daría lugar a la posibilidad de repetir frente al responsable si se cumplen los restantes requisitos, entre ellos los temporales, para el ejercicio de la acción correspondiente”.

En este sentido la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 31 de enero de 2008 citada en nuestro Dictamen 215/11 de 4 de mayo, señala que:

“El Ayuntamiento de Bilbao se opone a la pretensión impugnatoria argumentando (...) que ni la vía era titularidad del Ayuntamiento, porque la obra de urbanización no había sido recibida en aquella fecha, ni la arqueta pertenecía a la Administración autonómica. (...) La Sala no comparte la tesis sostenida por el Ayuntamiento de Bilbao. Aunque, como se sostiene por el Ayuntamiento de Bilbao, las obras de urbanización ejecutadas por la Junta de Compensación, no hubieran sido recibidas por el Ayuntamiento, es un hecho no controvertido que la acera estaba abierta al tránsito público, y que, por lo tanto, estaba siendo utilizada por los viandantes sin ningún impedimento, obstáculo, advertencia o señalización por parte del Ayuntamiento de Bilbao. Es decir, estaba siendo utilizada como parte del viario público, competencia del Ayuntamiento de Bilbao, aunque en aquel momento no se hubiera materializado la cesión de obras de urbanización. Y hay que entender que la apertura de la

acera, para el tránsito público, se efectúa con conocimiento y anuencia del Ayuntamiento de Bilbao”.

Si en ese supuesto se admitió la responsabilidad directa de la entidad local, con mucha mayor razón en el que nos ocupa ya que las obras habían sido recepcionadas expresamente por el Ayuntamiento de Madrid.

TERCERA.- En cuanto a la falta de legitimación activa, desde el inicio del procedimiento A ha actuado en cuanto propietaria de 103 viviendas en el número aaa de la Avenida B.

Los daños reclamados han consistido en los desperfectos ocasionados por diversas inundaciones en las zonas comunes tales como ascensores, sótanos, escaleras, instalaciones eléctricas, etc.

A raíz de la subsanación requerida por el Ayuntamiento, la reclamante aportó diversos presupuestos en los que se aludía a la comunidad de propietarios si bien el Ayuntamiento no solicitó subsanación o mejora de la solicitud al amparo del artículo 71 de la LRJ-PAC respecto de si el edificio era en su integridad propiedad de A o si se encontraba en régimen de propiedad horizontal con otros copropietarios.

El artículo 10.1 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal establece que: *“Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad”.*

Por tanto, la realización de obras para reparar los daños que se produzcan en zonas comunes sería responsabilidad de la comunidad cuya representación corresponde al presidente de la misma conforme establece el artículo 13.3 de la citada Ley 49/1960.

Ciertamente la jurisprudencia civil ha venido admitiendo que los copropietarios puedan accionar en interés de la Comunidad, así la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 8 de julio de 2005 (recurso 543/2004), recuerda que:

“Con respecto a la primera de falta de legitimación activa de los demandantes sobre la reclamación de los desperfectos en elementos comunes de la mancomunidad de propietarios ha de ponerse de relieve que cualquiera de los comuneros está legitimado para actuar en beneficio de la comunidad correspondiente sin que sea necesario un acuerdo expreso para ello puesto que como señala la STS 8-4-92 "es doctrina inconclusa y constante de esta Sala (SS 19 mayo 1984, 30 mayo 1986; 13 febrero, 21 septiembre, 26 noviembre y 7 diciembre 1987, 15 enero 1988; 17 abril 1990 y otras) que no se da la falta de legitimación en el actor cuando, aunque no se haya hecho constar en la demanda, de una manera expresa, que se actúa en nombre de la comunidad y en interés de la misma, pues plantea una pretensión que de prosperar ha de redundar en provecho de la comunidad. Por tanto, la legitimación activa del comunero, en cualquier clase de comunidad incluso en la propiedad horizontal, viene determinada, como en este caso, por su fundamento en el derecho material ejercitado (acción en provecho común) y por el resultado provechoso pretendido siempre que no se demuestre una actuación en beneficio exclusivo del actor. Por consiguiente, es indiscutible que cualquiera de los comuneros puede comparecer en juicio en asuntos que afecten a la comunidad." Siguiendo esta misma doctrina los miembros de una mancomunidad, como son las comunidades de vecinos y los propios vecinos comuneros tienen legitimación, sin necesidad de acuerdo alguno de la misma, para reclamar cuestiones que son indudablemente en beneficio de toda la comunidad, como son en el caso de autos los defectos en la construcción de zonas comunes”.

En este caso, A no reclama en nombre de la Comunidad de Propietarios sino en su propio nombre solicitando que se le abonen una serie de cantidades correspondientes a una serie de facturas y presupuestos que constan unas a su nombre, otras a nombre de la Comunidad de Propietarios y otras a nombre de una entidad mercantil distinta. Esa pretensión indemnizatoria no se formula en nombre de la Comunidad, como decimos, sino que en su escrito de 23 de mayo de 2012, la representante solicita que se estimen “(...) *las pretensiones indemnizatorias de mi representado A*” (folio 228). Tampoco el Ayuntamiento solicitó aclaración alguna a este respecto.

En el presente caso, en el trámite de audiencia, A aporta diversa documentación de la que parece derivarse (folios 236-278) que es propietaria en régimen de comunidad (folio 236) de una serie de viviendas conjuntamente con otros once propietarios. Por ello, en principio debería reclamar el presidente de la comunidad conforme la normativa citada.

Así lo recoge la propuesta de resolución que considera que debe inadmitirse la reclamación por ello. Ahora bien, lo cierto es que el Ayuntamiento admitió en un primer momento la legitimación activa de la reclamante aun cuando ya aportó con fecha 24 de abril de 2008, documentos en los que se mencionaba la existencia de una comunidad de propietarios. En ningún momento la Administración consultante solicitó aclaración alguna a la reclamante al respecto, instruyó, y, cuando en el trámite de audiencia esta aporta nueva documentación para acreditar el importe de los daños reclamados, sorpresivamente, el Ayuntamiento plantea la falta de legitimación activa.

Debe recordarse que el procedimiento administrativo se basa en los principios de economía, celeridad y eficacia (sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2006 (cuestión de ilegalidad 3/2005) y que, a su vez, la Administración ha de actuar con respeto a los principios de

buena fe y de confianza legítima conforme establece el artículo 3.1 LRJ-PAC.

La actuación del Ayuntamiento tramitando el procedimiento reconociendo la legitimación activa de la reclamante, y, una vez finalizado el trámite de audiencia, cuando la reclamante ya no tiene posibilidad de reacción, concluir que procede la inadmisión por falta de legitimación activa, vulnera esos principios que como señala el Tribunal Constitucional en la STC 73/1988, de 21 de abril tienen su fundamento último “(...) *en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos*”.

En el caso que nos ocupa, no puede saberse a ciencia cierta si existe una comunidad de propietarios, si cuando se formuló la reclamación ya existía o todavía no se había realizado la división horizontal o si la reclamante está reclamando para la comunidad, ya que lo que sí consta acreditado mediante la aportación de facturas, es que ella abonó parte de los daños causados.

Estas dudas y el hecho de que la Administración inadmita por una causa de la cual la reclamante no ha tenido conocimiento alguno en un procedimiento cuya tramitación, además, se ha demorado durante nada menos que cinco años, conduce a apreciar que se ha causado una situación de indefensión para la reclamante, limitándose claramente sus posibilidades de defensa, lo cual aconseja la retroacción para que por el Ayuntamiento se solicite la aclaración de la legitimación con la que actúa la reclamante. Aceptar la inadmisión propuesta por la Administración, supondría incurrir en un formalismo reprochable que vulneraría los derechos e intereses legítimos de los administrados.

Esta retroacción interesa, además, a la propia Administración que así podrá adoptar una decisión plenamente ajustada a derecho. Por ello, este

Consejo entiende que procede recomendar a la Administración consultante la retroacción ya que precisamente su finalidad es “*ilustrar al órgano decisor y potenciar la legalidad y acierto de su decisión*” (Dictamen del Consejo de Estado nº 42.764, de 11 de diciembre de 1980).

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento para que la reclamante pueda acreditar la legitimación en virtud de la cual reclama.

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 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 mayo de 2013