



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 2 / 1 9 9 7

La Laguna, a 2 de julio de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por el Ayuntamiento de Gáldar, como consecuencia de los daños producidos en instalaciones de su propiedad (EXP. 27/1997 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Se interesa de este Organismo por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, con carácter preceptivo, la emisión de Dictamen sobre la adecuación de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento de responsabilidad por daños patrimoniales a una Corporación Local a la legislación de aplicación, fundamentalmente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

La solicitud de Dictamen se halla amparada en el art. 11 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, de este Consejo, en relación con el art. 10.6 de la misma que remite al art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 23 de abril, del Consejo de Estado.

### II

1. El Proyecto de Orden Departamental sometido a Dictamen concluye el procedimiento, iniciado el 7 de septiembre de 1994 por la Consejería de Obras

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

Públicas, Vivienda y Aguas, del Gobierno de Canarias, a instancia de F.S.S., actuando en su condición de Alcalde accidental del Ayuntamiento de Gáldar, por el que solicita la indemnización de los daños producidos en instalaciones de titularidad de la Corporación Local a consecuencia de una inundación.

El planteamiento en este caso de la solicitud de indemnización por vía de la responsabilidad patrimonial nos enfrenta a la posibilidad de que este instituto jurídico pueda ser utilizada no sólo por los sujetos privados, los *particulares* en términos del art. 106.2 CE y 139.1 LPAC, sino también por Entidades públicas que se hayan visto afectadas en bienes de su titularidad por el funcionamiento de los servicios públicos de una Administración distinta.

Nuestra tradición legislativa siempre ha referido la legitimación para plantear la exigencia de responsabilidad a los particulares, como ya venía recogido, aparte de otros precedentes más remotos, en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1956 (art. 121) y en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (art. 40). Tal término pasó igualmente al citado art. 106.2 CE y, finalmente, al art. 139 LPAC.

Por lo que se refiere a las Administraciones públicas, la cuestión ha suscitado bastante controversia, sin conseguirse una respuesta unánime. El propio Consejo de Estado ha partido de una respuesta negativa en aplicación de una interpretación estricta del término particulares, entendiendo así que “las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración se circunscriben, tanto en la CE como en la Ley de Régimen Jurídico, a los particulares que hayan sufrido un daño patrimonial a consecuencia del funcionamiento de un servicio administrativo”. (D. Nº 48.019, de 18 de julio de 1985). Por lo tanto, esta institución sólo la ofrece el Ordenamiento “a las personas privadas, sean físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, pero sin incluir en su misma literalidad a otras Administraciones Públicas” (D. Nº 50.127, de 26 de febrero de 1987). Sin embargo, en otros pronunciamientos, ha informado favorablemente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por determinados Entes públicos contra la Administración del Estado con motivo de daños físicos causados a sus bienes, si bien no lo ha admitido como una regla de general aplicación sino sometido a un análisis casuístico (DD. 51.887, de 5 de mayo de 1988; 51.948, de 14 de julio de 1998; 54.832, de 14 de junio de 1990; 55.672, de 7 de febrero de 1991; 1.498/1993, de 7 de abril de 1994 y

42/1994, de 28 de abril). Valga como exponente el último de los Dictámenes citados, cuyo supuesto de hecho resulta bastante próximo al ahora dictaminado (daños derivados de una avería en el abastecimiento de agua al núcleo urbano del municipio como consecuencia de las obras de acondicionamiento de una carretera estatal), en el que, a pesar de reconocerse que el propio Consejo de Estado ha operado con especial rigor a la hora de incluir en el concepto de "particulares" a las Administraciones públicas, no existe en principio "una razón general excluyente de que puedan examinarse las reclamaciones de daños deducidas por un Ayuntamiento frente a la Administración central y depende de cada caso verificar las circunstancias para admitirlas o desestimarlas. En estos casos, como sucede en la presente ocasión, el Ayuntamiento comparece como un particular más, en defensa de sus propios intereses y con aplicación de las mismas reglas jurídicas que protegen en nuestros ordenamientos los patrimonios de terceros frente a los daños sufridos como consecuencia del giro o tráfico de las Administraciones Públicas".

Por lo que respecta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, últimamente parece asentarse una postura favorable a la inclusión de las Administraciones públicas como sujetos legitimados en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Como ha señalado la STS de 24 de febrero de 1994 (Ar. 1235), "si bien es cierto que existe una tradición normativa muy consolidada que utiliza la expresión "los particulares" como sujeto pasivo y receptor de los daños (...), también lo es que en criterios de buena hermenéutica jurídica no es posible hacer una exégesis restrictiva del referido término, debiendo incluir en el mismo no sólo a los sujetos privados, sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública, lo que nos ha de llevar a una exégesis amplia del mismo, pudiendo comprenderse dentro de aquél a las Corporaciones Locales, como ya señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1964" (Ar. 1652).

En el mismo sentido, la STS de 14 de octubre de 1994 (Ar. 8741) realiza una interpretación integradora del término particulares, de modo que no sólo comprenda a los ciudadanos sino también a Administraciones públicas, con fundamento en que "la razón por la que las normas obligan a indemnizar los daños y perjuicios causados en los bienes y derechos de un "particular" por el funcionamiento de los servicios públicos es evitar que éste haya de sufrir una lesión antijurídica en beneficio de la Administración pública causante de tal lesión. Pues bien, la misma razón debe

impedir que tal resultado dañoso haya de ser soportado por una Administración pública, que tiene su patrimonio propio, cuando el daño procede del funcionamiento de los servicios de otra Administración pública que es titular de un patrimonio distinto del de la Administración lesionada. El deber de indemnizar se basa en el mismo fundamento de justicia: evitar que una persona (pública o privada) haya de soportar la lesión o daño antijurídico producido por el funcionamiento de los servicios de una determinada Administración pública”.

En conclusión, y en relación con la Propuesta de Resolución que ahora se dictamina, aunque no analiza la cuestión de la legitimación activa de la Corporación Local actuante, la misma puede ser considerada conforme a Derecho si sobre este problema sigue el criterio últimamente mantenido por el TS en los términos previstos en las sentencias citadas.

2. Por otra parte, como se ha indicado, el presente procedimiento se inicia mediante reclamación presentada por el Sr. Alcalde accidental de la Corporación. No obstante, conforme al art. 22.2. j) LRBRL es al Pleno a quien corresponde el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales, sin que conste en el expediente certificación relativa al Acuerdo plenario en este sentido. En cualquier caso y dado que la Administración actuante no realizó ningún requerimiento al respecto en aplicación del art. 71 LPAC no procede desconocer la legitimación activa, sin perjuicio de la aportación del citado Acuerdo con anterioridad al pago de la indemnización.

3. A su vez, la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en su condición de titular del servicio público de carreteras, que generó la producción de los daños y perjuicios reclamados. Esta titularidad resulta de lo dispuesto en el art. 30.18 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC), su Reglamento, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo y en el R.D. 2.125/84, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en esta materia a la Comunidad Autónoma de Canarias. No se ve afectada dicha titularidad por lo dispuesto en la disposición adicional primera k) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), por tratarse la que concierne a este asunto, de una carretera declarada de interés regional por la referida legislación sectorial autonómica, conforme a lo determinado en el Anexo II del RCC.

El órgano competente para dictar la resolución es el titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, conforme a lo dispuesto en los arts. 27.2 y 29 LRJAPC, correspondiéndole asimismo la facultad de acordar la ordenación del gasto, en virtud de lo prevenido en el art. 49.1 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La forma de Orden Departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la CAC.

4. La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el art. 142.5 de la LPAC y art. 4.2 RPRP.

Sustancialmente se han cumplido las prescripciones contenidas en el RPRP en orden a la tramitación del procedimiento, salvo la concerniente al plazo establecido de seis meses para la conclusión del expediente fijado, en el art. 13.3 de dicha norma reglamentaria en relación con el art. 42.2 de la LPAC, plazo al que hay que atenerse porque aquí no se ha abierto un período extraordinario de prueba, ni del expediente resulta que se haya hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 LPAC. Sin embargo, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 LPAC, no hay obstáculo a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente, porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a que se refiere el art. 44 LPAC.

Tampoco obstaculiza que se dicte la resolución expresa que ponga término a la reclamación el hecho de que en el curso del procedimiento se hubiese decretado, primero, la acumulación de este expediente con otros relativos a distintos afectados por el mismo hecho dañoso y, posteriormente, el desglose de los mismos expedientes, con el fin de evitar dilaciones innecesarias.

### III

1. Los hechos que constan acreditados en el expediente son los siguientes: En Julio de 1988 el servicio de carreteras de la Consejería de Obras Públicas del Gobierno de Canarias ejecutó las obras de desdoblamiento de la carretera C-810, realizando un desvío provisional en el tramo del Puente de Gáldar, de tal forma que el desagüe del Barranco se hacía a través de unos caños dejados en la misma.

El 23 de diciembre de 1993 se produjeron fuertes precipitaciones que provocaron inundaciones debido a la insuficiencia del desagüe citado, que originó la formación de un embalsamiento de las aguas, circunstancia que determinó la adopción por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Gáldar de la medida de rotura de una parte de la calzada para dar salida a las aguas estancadas.

2. Queda pues demostrado en el expediente la efectiva producción de un daño cierto y evaluable económicamente, requisitos necesarios, entre otros, para que proceda la declaración de responsabilidad de la Administración.

Por lo que atañe a la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño producido queda igualmente constatado que la causa del evento dañoso fue el deficiente desagüe del barranco a través de unos caños insuficientes instalados por la Administración autonómica durante las obras de desdoblamiento y sobre los que el servicio hidráulico había informado desfavorablemente por su inadecuación al fin que pretendían cumplir.

Únicamente procede plantear una posible corresponsabilidad de la propia Corporación Local reclamante al proceder a la rotura de la calzada con el objeto de permitir la salida de las aguas embalsadas. Sin embargo, como así se aprecia en la Propuesta de Resolución y así se constata en los informes obrantes en el expediente, singularmente el del Ingeniero Jefe de Conservación y explotación de 21 de noviembre de 1994, el alcance de esta medida no ha podido ser valorada por los técnicos de la Administración, con lo que no se ha podido demostrar que con ella se causaron más perjuicios que los que se hubieran irrogado de no proceder a la rotura de la calzada, ni se especifica tampoco cuáles se hubieran derivado de la perpetuación del embalsamiento de las aguas, extremo en relación con el que se señala que de no procederse a la rotura, al rebasar las aguas la coronación del desvío podrían haber producido la erosión de su terraplén y, al haber mayor cantidad de agua embalsada, tener peores consecuencias aguas abajo.

De la misma forma, queda demostrado en el expediente que la entidad A., S.A. había instalado a través de uno de los caños una tubería que disminuyó su capacidad de evacuar las aguas. Sin embargo, tampoco puede considerarse que ello suponga la intervención de un tercero que module la responsabilidad de la Administración autonómica, pues en el Informe del Consejo Insular de Aguas expresamente se afirma que sólo existía una tubería que pasaba por uno de los tubos del desvío, la cual restó

capacidad de desagüe, aunque éste, independientemente de que estuviera parcialmente ocupado, era a todas luces insuficiente para la avenida. Con ello se concluye, que aunque esa tubería no estuviese, los efectos habrían sido prácticamente los mismos, ya que la disminución de sección que ésta producía, en relación con la avenida, era mínima.

Para que pueda apreciarse una concausa en la responsabilidad o, en su caso, la exclusión de la responsabilidad de la Administración, la intervención del propio perjudicado o de un tercero ha revestir la suficiente entidad como para que pueda mantenerse que fue decisiva en el daño producido (SSTS de 4 de julio de 1980 -Ar. 3410- y de 16 de mayo de 1984 -Ar. 3109-). En ninguno de los dos casos señalados anteriormente la Administración autonómica ha probado estos extremos, sino que, por el contrario, reconoce su propia responsabilidad derivada de la inadecuación de los caños instalados teniendo en cuenta las características del Barranco.

Ha quedado acreditada por consiguiente la existencia del nexo causal entre la actuación de la Administración autonómica y el daño producido, por lo que, al concurrir los demás requisitos necesarios, debe concluirse, como así lo hace la PR, en la apreciación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La cuantía de los daños y perjuicios se ha concretado en la cantidad de 2.428.145 ptas., importe que ha de ser satisfecho al Ayuntamiento de Gáldar, rebajándose hasta esa cifra el resarcimiento debido, conforme a la valoración técnica efectuada.

## CONCLUSIONES

1. En el presente expediente de responsabilidad patrimonial ha de incluirse el documento acreditativo del acuerdo plenario adoptado en aplicación del art. 22.2.j) LRBRL, tal como se razona en el F. II.

2. En cuanto a la cuestión de fondo, concurren los requisitos legalmente establecidos para que proceda el reconocimiento de responsabilidad de la Administración autonómica, obligada al resarcimiento de los daños y perjuicios causados, que ascienden a la suma de 2.428.145 ptas, por lo que, bajo esta precisión, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.