



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 4 / 1 9 9 9

La Laguna, a 15 de octubre de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por J.L.R.D., en representación de la Demarcación de Costas de Tenerife por daños causados en su vehículo (EXP. 80/1999 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno somete a Dictamen la Propuesta de Resolución (PR) del expediente de responsabilidad patrimonial referenciado, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC), en relación con el 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado (LOCE) y el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las AAPP en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

El servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño alegado es el de carreteras, que ha sido objeto de delegación en favor de los Cabildos en virtud del Decreto territorial 162/1997, de 11 de julio. En cualquier caso y de conformidad con lo preceptuado por el art. 51.3 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las AAPP de Canarias (LRJAPC), tal delegación no afecta a la titularidad de la respectiva competencia, la cual continúa perteneciendo a la CA, por lo que es preceptiva la intervención de este Consejo en este procedimiento de responsabilidad patrimonial.

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

II

La cuestión que se plantea, y que constituye ineludible presupuesto para, en su caso, entrar en el fondo del asunto, es el relativo a la legitimación activa del reclamante. El sujeto activo del procedimiento es la Administración del Estado, dado que el vehículo siniestrado pertenece a la Dirección General de Costas adscrita al Ministerio de Obras Públicas (MOP), y la pretensión resarcitoria se efectúa por uno de los funcionarios de aquella Dirección General que es J.L.R.D. Pues bien, la normativa rectora del sistema de responsabilidad patrimonial de las AAPP, contenida inicialmente en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y actualmente en los arts. 106.2 CE y 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) ha utilizado tradicionalmente el término de *"particulares"* para referirse a los sujetos titulares del derecho a ser indemnizados por los daños que a su cargo derivaren del funcionamiento de los servicios públicos. La carga semántica del indicado término obligaría a excluir de la condición de potencial reclamante a las propias AAPP, pero la jurisprudencia del TS, cuya incidencia en esta materia es notable, ha postulado desde 1964 (STS de 8 de febrero de 1964) una interpretación extensiva del término *particulares* al objeto de incluir en su *ratio iuris* a las personas jurídico-públicas cuando éstas se consideren lesionadas por la actividad de otra Administración Pública. Dicha exégesis ha sido corroborada mucho tiempo después por otros pronunciamientos entre los que destaca la STS de 24 de febrero de 1994.

Este Consejo en su Dictamen 62/1997, de 2 de julio, ya tuvo ocasión de manifestarse en un asunto en el que se aceptaba la legitimidad de una persona jurídica pública (Ayuntamiento de Gáldar) cuyos bienes patrimoniales fueran dañados por una inundación.

En efecto, en el Fundamento II.1 de dicho Dictamen afirmábamos:

"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. N° 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. N° 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”.

No obstante ello, y a pesar de pronunciamientos posteriores, tanto del TS como del CE, en el presente caso los bienes supuestamente dañados por los que se reclama no son patrimoniales del Estado, son bienes demaniales, pues están adscritos a un servicio público, lo que excluye que la posición del ente público, en cuanto a esos bienes, sea análoga a la de las personas privadas, esto es, los particulares.

En efecto, el régimen jurídico que protege el dominio público impide, a juicio de este Consejo, que su titular pueda acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como cualquier particular para la defensa de sus intereses, por lo que hay que concluir que no existe legitimidad activa en el presente supuesto, circunstancia que no permite entrar en el fondo del asunto.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se ajusta a Derecho ya que la Administración del Estado no posee legitimación activa en el procedimiento que se dictamina.