



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 2 2 / 2 0 0 9

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de mayo de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Industria y Comercio en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por L.D.B., en nombre y representación de S.D., S.L., por el perjuicio económico ocasionado como consecuencia del cambio normativo causado por la entrada en vigor de la Orden de 25 de mayo de 2007, sobre Instalaciones Interiores de suministro de agua y de evacuación de aguas en los edificios (EXP. 186/2009 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, emitido a solicitud del Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de los daños que se estiman producidos por la entrada en vigor de la Orden de 25 de mayo de 2007, sobre Instalaciones Interiores de suministro de agua y de evacuación de aguas en los edificios.

2. La solicitud de Dictamen es preceptiva, de conformidad a lo previsto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, estando legitimado para recabarlo el Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Industria y Comercio, conforme con el art. 12.3 de la misma Ley.

3. El representante de la empresa afectada manifiesta en su escrito de reclamación que dicha empresa mayorista tiene por objeto social la venta de materiales termoplásticos, que se emplean en las instalaciones de agua caliente sanitaria. Y que la empresa ha padecido un perjuicio económico cuantificado en

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

300.000 euros, causado por el hecho de que el 15 de junio de 2007 se hiciera pública (B.O.C. nº 119, de 2007) la Orden de 25 de mayo de 2007, sobre Instalaciones interiores de suministro de agua y de evacuación de aguas en los edificios y que dicha Orden entrara en vigor al día siguiente, de acuerdo con lo establecido en su disposición final segunda.

En virtud de lo establecido por su Anexo o de prescripciones técnicas de instalaciones interiores de suministro de agua y evacuación de aguas en los edificios, norma 1.2., relativa a las condiciones específicas, y concretamente la 1.2.1., referida a los materiales, "los materiales termoplásticos empleados en las instalaciones de agua caliente sanitaria sólo podrán instalarse si son capaces de soportar una temperatura mínima de 70º grados centígrados (clase A), con una presión de diseño de 1000 KPa (10 bar), según normas UNE EN ISO, específicas en cada materia".

Vino así a producirse un cambio normativo que exigía a los productos afectados por la Orden unas especificaciones técnicas distintas de las que tenían los que constituían el stock del que disponía la empresa, el cual quedó, por causa de la indicada norma, fuera de mercado, no siendo posible su venta.

4. El representante de la empresa afectada entiende que la entrada en vigor de la Orden de 25 de mayo de 2007, al día siguiente de su publicación, no le permitió deshacerse del material mencionado, produciéndose, casi de inmediato, su obsolescencia. Esta situación le ha producido un perjuicio económico de 300.000 euros, cantidad en que se valora el material que se tenía en stock, incluyéndose no sólo los que se hallaban físicamente en el almacén de la empresa, sino también los que se habían pedido en firme a fábrica, y cuya total indemnización se solicita.

5. Son de aplicación tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

## II

1. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

2. En cuanto a la concurrencia de los requisitos constitucional y legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio, regulados en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollados en los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC, se observa:

La empresa afectada es titular de un interés legítimo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 139.1 LRJAP-PAC, puesto que alega haber sufrido daños derivados del hecho lesivo. Por lo tanto, ostenta la legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 142.1 LRJAP-PAC y la condición de interesada. Su representación se acreditó debidamente a través de la documentación aportada.

La competencia para tramitar y resolver el procedimiento incoado corresponde a la Consejería de Empleo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, como responsable de la gestión del servicio presuntamente causante del daño.

En cuanto al plazo para reclamar, concurre este requisito, ya que la reclamación se presenta dentro del plazo de un año posterior a los hechos, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC.

El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente y está individualizado en la persona de la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

### III

1. La Propuesta de Resolución, objeto de este Dictamen es de sentido desestimatorio, puesto que considera sobre la base de la instrucción practicada que el reclamante no ha demostrado qué materiales, de los que tenía en stock, han quedado concretamente fuera mercado y sin posibilidades de venta, ni que los mismos cumplieran los preceptos recogidos en la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden de 25 de mayo de 2007. Además, no se puede entender que la mercancía referida, en caso de que exista, haya quedado inservible, al tener disponible el campo de aplicación en el suministro de agua fría.

2. En lo que respecta a la realidad y efectividad del daño alegado, ésta en efecto no se ha demostrado de forma alguna, ya que la empresa interesada no ha aportado documentación acreditativa de su existencia, ni tampoco que no cumpliera la nueva normativa: en la fase probatoria, por lo demás, no se propuso la practica de ningún medio probatorio dirigido a demostrar tales extremos.

3. Es necesario precisar asimismo que en el supuesto que nos ocupa la responsabilidad patrimonial reclamada proviene de la entrada en vigor de una norma reglamentaria y no se trata, por tanto, de un supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. En torno a las bases doctrinales de la responsabilidad patrimonial generada por la aprobación de disposiciones reglamentarias, el Tribunal Supremo ha considerado de forma reiterada, como recuerda el Consejo de Estado, en Dictamen de 20 de abril de 2006, que “en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, y en especial las Sentencias de 4 de marzo de 1996 (RJ 1996/2048) y de 10 de mayo de 1996 (RJ 1996/4358) (...) se decía que las disposiciones reglamentarias únicamente dan lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración en los supuestos en que de las mismas se deriven cargas generadoras de daños individualizados y evaluables, no con carácter general y uniforme como miembros de una colectividad (...), sino en aquellos supuestos en los que las cargas se impongan de modo singularizado y especial a determinados agentes, entidades o personas que actúan en el sector de referencia en función de una específica circunstancia que en ellos concurra; ello es así por cuanto sólo en este último caso estaremos ante un supuesto en el que concurra el requisito de la antijuridicidad de la lesión sufrida por el administrado”.

Por ello, en cuanto a la antijuridicidad del daño alegado, los cambios normativos producidos en una materia en la que son constantes los cambios y avances técnicos, conocidos por las empresas actuantes en este sector, y en la que los cambios se realizan con la intención de proteger y fomentar un interés público -que, en este caso, no es otro que la salud pública, pues tales cambios técnicos establecidos en la Orden de 25 de mayo de 2007 están dirigidos a evitar brotes de “legionela”-, determinan que los daños en su caso provocados por los cambios normativos no sean antijurídicos y la totalidad de las empresas del sector tenga la obligación de adaptarse a los mismos y el deber de soportar los perjuicios que ello conlleve, salvo que se trate de trato singularizado, individualizado y discriminatorio para alguna empresa.

4. Por otra parte, respecto de la quiebra del principio de confianza legítima que aduce la interesada en su reclamación, también la doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado es clara. Así, en el Dictamen antes mencionado se afirma que “el principio de confianza legítima no protege, sin embargo, ante cualquier modificación normativa que perjudique a sus destinatarios, y su aplicación no ha sido incondicionada y general, antes bien, conoce límites precisos como el interés público perentorio y preponderante o la existencia de periodos transitorios que permiten una

adaptación flexible y no repentina o imprevisible, a la nueva situación, además, es aplicable fundamentalmente a los efectos de normas de carácter regulatorio y no tanto a los de las normas que ponen en marcha programas de políticas públicas”.

Así, pues, el cambio por sí mismo no implica una quiebra del principio de confianza legítima, si está justificado, resulta previsible, afecta a todas las empresas del sector y se basa en la protección de un interés público.

Sin embargo, dicho principio exige también que a las empresas se les ha de dar la oportunidad de adaptarse a la nueva normativa de forma adecuada y flexible. Lo que resulta impedido por el hecho de que el periodo de tiempo dispuesto entre la norma anterior y la nueva sólo es de un día. Ello deja a las empresas en situación de indefensión y da lugar a la quiebra del principio de la confianza legítima. Lo que a su vez habría comprometido la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ahora bien, en el caso de que se hubiera demostrado la existencia de un stock, con las condiciones alegadas.

5. En efecto, en relación con el presunto stock acumulado, se debe conceder a las empresas un periodo de tiempo razonable para adaptarse a las nuevas prescripciones técnicas, en lo que se refiere al stock dirigido exclusivamente al desarrollo ordinario de sus funciones; pero, en lo referente al stock que excede de dicha finalidad (exceso de stock), si se almacena o acapara más allá del stock preciso para las actividades ordinarias, los daños emanados de la imposibilidad de emplearlo en las actividades normales de la empresa, durante el periodo transitorio de dicha norma, no son resarcibles, pues estarían provocados exclusivamente por una decisión comercial y económica de dicha empresa.

6. Una última cuestión es, en fin, la relativa al cambio de destino de la mercancía perteneciente a la empresa interesada, supuestamente presuntamente inservible, a la que cabe dar un destino distinto a aquél para el que se adquirió: habría supuesto, en el caso de que se hubiera demostrado su existencia en las cantidades necesarias para la realización de las actividades normales de la empresa, una limitación de la responsabilidad, pero no su total exclusión, siempre y cuando se hubiera probado que dicho cambio de destino también supusiera un perjuicio económico.

7. En conclusión, no ha quedado probada la existencia del stock invocado, por lo que no se ha acreditado la realidad del perjuicio económico, no concurriendo relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño

presuntamente sufrido por la interesada. La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de la empresa interesada, es adecuada a Derecho por los motivos expuestos con anterioridad.

## CONCLUSIÓN

Es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo.