



Roj: **STS 19974/1994** - ECLI: **ES:TS:1994:19974**

Id Cendoj: **28079130061994100196**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **24/02/1994**

Nº de Recurso: **9267/1990**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **JOSE MARIA SANCHEZ ANDRADE Y SAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Núm. 695.-Sentencia de 24 de febrero de 1994**

PONENTE: Excmo. Sr. don José María Sánchez Andrade y Sal.

PROCEDIMIENTO: Recurso de apelación.

MATERIA: Responsabilidad patrimonial: Falta de daño o lesión efectivo patrimonialmente evaluable.

DOCTRINA: La adquisición de un terreno por parte del Ayuntamiento para cederlo a la Tesorería de la Seguridad Social, para

construir un Centro de Salud Comarcal, no engendra responsabilidad patrimonial imputable al Instituto Nacional de la Salud.

En la villa de Madrid, a veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, constituida por los señores anotados al final, el recurso de apelación con el núm. 9.267/90 ante la misma pende de resolución. Interpuesto por la representación procesal del Servicio Valenciano de Salud contra Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el día 31 de julio de 1990, sobre indemnización de daños y perjuicios por actuaciones del INSALUD. Siendo parte apelada el Excmo. Ayuntamiento de Sueca, representado y defendido por el Procurador de los Tribunales Sr. Pérez-Mulet Suárez.

### **Antecedentes de hecho**

Primero: La Sentencia apelada contiene la parte dispositiva que copiada literalmente dice: "Fallamos: Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Sueca contra resoluciones de la Dirección General de la Salud de 25 de marzo de 1986 y la resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud de fecha 6 de junio de 1986, relativos a solicitud de indemnización por daños y perjuicios causados a dicha parte por actuaciones del INSALUD y debemos declarar y declaramos: a) La disconformidad a Derecho de los actos administrativos impugnados, así como su anulabilidad; b) el derecho del Ayuntamiento de Sueca a ser indemnizado por los daños y perjuicios causados con motivo de la adquisición de una parcela para la construcción de un Centro de Salud Comarcal por la diferencia resultante de una venta en pública subasta con los daños y perjuicios causados con motivo de la compra más costes financieros y amortización; c) no ha lugar a reconocimiento de intereses; d) sin costas". A este fallo sirvieron de fundamentación los siguientes fundamentos de Derecho: 1.º Constituyen los actos jurídico-administrativos objeto de impugnación en esta primera instancia jurisdiccional la resolución de la Dirección General de la Salud de 25 de marzo de 1986 y la resolución del Director general del Instituto Nacional de la Salud de 6 de junio del mismo año, relativos a la solicitud de indemnización por daños y perjuicios causados al Ayuntamiento de Sueca por actuaciones del INSALUD. 2º Conforman los antecedentes de hecho relevantes para la debida comprensión de la litigiosa suscitada, los siguientes: 1. El 14 de febrero de 1984, el Director provincial del Instituto Nacional de la Salud comunica al Ayuntamiento de Sueca que: "Estando programado en esa localidad la construcción de un Centro de Salud Comarcal, es necesario que nos sea



cedido un solar de 3.500 a 4.000 m<sup>2</sup> acompañado de la siguiente documentación... Esta cesión debe hacerse a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social, por ser quien ostenta la titularidad del Patrimonio de la Seguridad Social". 2. El 21 de marzo de 1984 se reiteran los términos del anterior escrito por parte de la Dirección Provincial del INSALUD. 3. El Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el 3 de abril de 1984, adoptó el Acuerdo de "ceder gratuitamente al INS, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, y con destino a la construcción de un Centro de Salud Comarcal, el campo...". 4. El 12 de abril de 1984, el Alcalde comunica al Director provincial del INSALUD que ya se ha adoptado acuerdo de cesión gratuita y, tan pronto se ultimen los trámites que exija el Reglamento de Bienes, se someterá de nuevo el asunto a resolución definitiva. 5. Según Informe de la Intervención Municipal de 16 de abril de 1984, la parcela afecta a la cesión se valora en 6.095.075 ptas. 6. El Director provincial del INSALUD, en comunicación de 10 de mayo de 1984 dirigida al Alcalde de Sueca, pone en su conocimiento que "quedamos pendientes de recibir una certificación del Pleno en la que se diga que tal cesión se hace a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social". 7. El Pleno, en sesión de 5 de junio de 1984, acordó la cesión gratuita de la parcela, interesada por el INSALUD; comunicándose el 5 de julio de 1984. 8. El 13 de julio de 1984, el Director provincial recuerda que la cesión debe hacerse en favor de la Tesorería, rogando se remita a la mayor brevedad posible nuevo Acuerdo del Pleno en los términos antes señalados; corrección que se verifica por Acuerdo de 7 de agosto de 1984, remitiendo el Alcalde la documentación correspondiente y corregida el 11 de septiembre de 1984. 9. El 14 de diciembre de 1984, el Director provincial del INSALUD acusa recibo de la certificación del Pleno Municipal de 7 de agosto y solicita del Ayuntamiento que para poder continuar la tramitación del expediente se remita una serie de documentos. 10. Dicha documentación fue cumplimentada en sesión plenaria de 8 de enero de 1985. 11. Mediante resolución de 22 de febrero de 1985, el Director provincial del INSALUD comunica al Alcalde del Ayuntamiento de Sueca lo siguiente: "En relación con la oferta del solar, para la construcción de un Centro de Salud en esa localidad, manifestamos que según información recibida de nuestros Servicios Centrales no se considera inicialmente interesante la oferta realizada, por existir en esa localidad un ambulatorio de reciente construcción, así como la construcción de Centro de Salud en localidades próximas a esa ciudad". Cúmulo de actuaciones que motivaron la reclamación en vía administrativa, así como en esta vía jurisdiccional, de la acción de responsabilidad civil del Ayuntamiento de Sueca. 3.º Son cuestiones jurídicas conflictuadas por las partes en esta litis: Por una parte, la posible inadmisibilidad del presente recurso por prescripción del plazo para reclamar contra la Administración; por otra parte, la inadmisibilidad del presente recurso por falta de legitimación activa de la Corporación recurrente para reclamar los daños y perjuicios por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración; y por último, inexistencia de la obligación por parte del INSALUD de proceder a la construcción de un Centro de Salud en Sueca, y consecuentemente falta de los presupuestos jurídicos determinantes para hacer prosperar la responsabilidad patrimonial instada por la Corporación Local. 4.º Entrando en el análisis jurídico de la primera cuestión jurídica planteada, la misma hay que decir que no discurre por caminos de fácil y unánime resolución jurídica; pues dicha causa de inadmisibilidad entra de lleno en la problemática de las contradicciones en que ha incurrido el legislador al determinar la ubicación categorial e institucional que deba darse al plazo para el ejercicio de una acción de responsabilidad, es decir, incorporable dentro del instituto prescriptivo, al amparo de lo dispuesto en el art. 122 de la LEF que calificó este plazo como de prescripción, siguiendo el criterio mantenido por el Código Civil en su art. 1.968, permitiendo de este modo la aplicación analógica del art. 1.973 del referido Código y, por ende, la interrupción judicial o extrajudicial del mismo; o adscribirlo a la categoría de la caducidad, según confirmación legal operada por el art. 40.3, in fine, de la LR y AE. Sin embargo, y con abstracción de los posicionamientos que a tal respecto puedan adoptarse, lo cierto es que los Tribunales siempre han de tender a una interpretación antiformalista de su cómputo, con un estudio ponderado de las circunstancias concurrentes, evitando que la fatalidad de un plazo haga nuevas las pretensiones por materializar el derecho sustantivo a la indemnización, y mucho más en aquellos casos que se presentan como harto dudosos las fechas para determinar el cómputo final del plazo y en el que han existido ciertos contratos entre las partes antes de proceder a instar el reconocimiento administrativo de la pretensión de la parte actora (escrito de 12 de julio de 1985 y de 5 de diciembre de 1985). En el supuesto que nos trae a autos, si bien el hecho jurídico determinante de la causación de los daños en el escrito de fecha 26 de febrero de 1985 de la Administración demandante; lo cierto es que, según reconocen las partes, no tuvo conocimiento del hecho generante de la posible responsabilidad la Corporación demandante hasta el 28 de febrero de 1985 (fecha de Registro de entrada en el Ayuntamiento del anterior escrito), y no se ejercitó la acción de reclamación de daños y perjuicios hasta el 26 de febrero de 1986, es decir, antes de producirse el dies ad quien definidor del cómputo final que sería el 28 de febrero (según prueba resultante del expediente administrativo, folios 49 y 57, así como de la aportada en período probatorio a los autos principales por la parte accionante) por lo que en virtud de lo dispuesto en los arts. 60.2 de la LPA y 5.1 del Código Civil y de los argumentos esgrimidos anteriormente se ha de proceder al rechazo de la primera causa de inadmisibilidad deducida por la parte demandada. 5.º La segunda causa de inadmisibilidad planteada que la parte recurrida basa en la falta de legitimación pasiva del Servicio Valenciano de Salud, tiene dos vertientes; por un lado, la de no concurrir la condición subjetiva de "particular" que exige la normativa aplicable, y de otro lado, la de ser, en



todo caso, causante de las actuaciones que podrían originar la presunta responsabilidad de la Administración, no al Servicio Valenciano de la Salud, sino el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), ya que las atribuciones competenciales en materia sanitaria no se traspasaron a la Administración Autónoma hasta el 1 de enero de 1988, según cabe inferir del Real Decreto 1.612/1987, de 27 de noviembre, no creándose el Servicio Valenciano de la Salud sino por Ley 8/1987, de 4 de diciembre, que lo configura como Organismo Autónomo de la Generalidad; por lo que al acaecer los hechos motivantes del ejercicio de la acción de responsabilidad con anterioridad al 1 de enero de 1988, el ejercicio de la acción debería haberse realizado contra aquél (el INSALUD). Para la debida consideración del primer apartado implicado en la mentada causa de inadmisibilidad, hay que partir de la siguiente apreciación, que si bien es cierto que existe una tradición normativa muy consolidada que utiliza la expresión de "Los particulares" como sujeto pasivo y receptor de los daños ( art. 14 de la Ley de Policía de Ferrocarriles ; art. 121 de la LEF y 133 del REF, 40 de la LR y AE y 106.2 de la Constitución ), 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 exegis 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 . En lo atinente al segundo apartado objeto de fiscalización judicial se ha de partir de la apreciación de que este Tribunal y se manifestó sobre tal extremo al ser postulado por la parte demandada en trámite de alegaciones previas, ratificando la Sala la propuesta del entonces ponente del asunto y que se resolvió en sentido de considerar al Servicio Valenciano de la Salud como legitimado pasivo ( Auto de fecha 24 de octubre de 1989), lo que conforme a una constante jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo releva a este Tribunal entrar en su estudio, procediendo por razones de uniformidad de doctrina y por el principio de quedar prohibido a la parte demandada la deducción en el escrito de contestación de causas de inadmisibilidad ya desestimadas en el trámite de alegaciones previas, rechazar dicha causa de inadmisibilidad ( STS de 31 de enero de 1978 , art. 204; 13 de junio de 1979, art. 2.413, y de 20 de julio de 1982, Resolución 5.453). 6.º La cuestión a delimitar ahora será la relativa a si concurren los requisitos necesarios para proceder a la declaración de dicha responsabilidad administrativa. En este sentido nos hemos de remitir a los antecedentes fácticos pormenorizados en el fundamento de Derecho segundo de la presente resolución judicial. De los mismos cabe inferir lo siguiente: 1. Que se produce una actividad de la Administración reclamada persistente, concretizada y estimulativa para la Administración demandante; que dicha actividad tenía como presupuesto de su causación un claro interés público, cual era la posible ubicación de un Centro de Salud en Sueca; luego se trataba de una actuación pública sometida a Derecho Administrativo, al ser propia del giro o tráfico administrativo, títulos de imputación lo suficientemente amplios como para que quede comprendido el supuesto que nos trae a autos, que es el resultado de unos contactos interadministrativos que van conformando un contenido obligacional no nacido de relación jurídico-contractual alguna. 2. Que como consecuencia del comportamiento de la Administración demandada, el Ayuntamiento reclamante se vio en la necesidad de realizar la compra de unos terrenos, que habrían de cederse gratuitamente a dicha Administración; y que le originaron una lesión en su patrimonio, al desistir la Administración sanitaria de la creación de dicho Centro. Dicha lesión cabe configurarla como antijurídica, pues nace del funcionamiento normal de la actividad de la Administración reclamada, el Ente local no tiene el deber jurídico de soportar el daño causado. 3. Que dicho daño, el carácter de real, efectivo y evaluable económicamente, como podremos comprobar al tiempo determinar las bases para su cuantificación, e individualizado en relación con una persona o grupos de personas. 4 Dándose una relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño cuyo resarcimiento se pretende, siendo dicha relación directa y exclusiva; pues sólo el actuar de la Administración demandada originó el comportamiento cada vez más condicionado de la Administración demandante.

Segundo: Notificada la anterior Sentencia, la representación del Servicio Valenciano de Salud interpuso recurso de apelación ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo, el cual fue admitido en ambos efectos por providencia del día 3 de octubre de 1990, en la que también se acordó emplazar a las partes y remitir el rollo y expediente a dicho Tribunal.

Tercero: Recibidas las actuaciones, personados y mantenida la apelación por la representación procesal del Servicio Valenciano de Salud, éste, tras alegar lo que estimó conveniente a su derecho, terminó suplicando a la Sala: Dicte Sentencia estimando las causas de inadmisión del recurso contencioso-administrativo formulado por el Ayuntamiento de Sueca, y en cualquier caso estimando la apelación formulada por esta parte y anulando y revocando la Sentencia núm. 735/90 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana .

Cuarto: La representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Sueca, tras alegar lo que convino a su Derecho suplicó a la Sala: Dicte Sentencia confirmando la apelada y, en su caso, con la modalización que estimase más oportuna en cuanto a la fijación concreta de los daños y perjuicios.



Quinto: Para votación y fallo del presente recurso se señaló la audiencia del día 17 de febrero de 1994, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. don José María Sánchez Andrade y Sal.

### Fundamentos de Derecho

Primero: Aceptando el rechazo de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en que se produjo la Sentencia objeto del recurso de apelación que nos ocupa, en razón de los fundamentos de Derecho que en ella se contienen y que este Alto Tribunal asume, la cuestión a dilucidar en el presente recurso de apelación se concreta a declarar si procede, o no, la revocación de la Sentencia apelada, en cuanto declaró la disconformidad al Ordenamiento jurídico de las Resoluciones del Director general del Instituto Nacional de la Salud de 25 de marzo y 6 de junio de 1986, denegatoria esta última del recurso de reposición interpuesto contra la primera, que desestimó la reclamación de indemnización formulada por el Ayuntamiento de Sueca por los daños, que dice se le irrogaron, al verse obligado por el Director Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Valencia a adquirir un terreno para la construcción de un Centro de Salud Comarcal en Sueca, cuya obra no se llevó a cabo, evaluando los daños que con tal motivo se le ocasionaron en 6.977.430 ptas. Así sentada la cuestión que se debate, no puede estimarse que los hechos que con acierto recoge el segundo fundamento de Derecho de la Sentencia apelada, y que en esta Sentencia se transcriben, generen una responsabilidad patrimonial del Instituto Nacional de la Salud de la que por subrogación de sus obligaciones deba responder el Servicio Valenciano de la Salud a favor del Ayuntamiento de Sueca, toda vez que de tales hechos no puede colegirse que la adquisición de un terreno en Sueca, realizada por el Ayuntamiento de dicha localidad para cederlo a la Tesorería de la Seguridad Social, a fin de cumplir la condición exigida por el Instituto Nacional de la Salud para construir en Sueca un Centro de Salud Comarcal, engendre una lesión al Ayuntamiento de Sueca de la que deba responder el Instituto Nacional de la Salud, dado que la adquisición de dicho terreno, que pasó a formar parte del patrimonio del Ayuntamiento de Sueca, en el momento en que por éste se produjo la reclamación de daños y perjuicios al Instituto Nacional de la Salud, no puede entenderse le originase una lesión efectiva, evaluable económicamente e individualizada, es decir, una privación o perjuicio patrimonial residenciable en el patrimonio de la Entidad reclamante, habida cuenta de que nada acredita que el terreno adquirido para la construcción de un Centro Comarcal de Salud en Sueca carezca de valor dinerario, que incluso puede ser superior al de su coste y gastos de adquisición; la reclamación formulada por el Ayuntamiento de Sueca se basa en un hipotético y posible daño, que al no ser actual, efectivo ni patrimonialmente evaluable en el momento en que se produjo dicha reclamación, no es indemnizable por el cauce de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

No es de apreciar temeridad o mala fe en las partes a efectos de hacer una especial condena en costas.

### FALLAMOS:

Que estimando en parte el recurso de apelación núm. 9.267 del año 1990, interpuesto en nombre y representación del Servicio Valenciano de la Salud, contra Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de fecha 31 de julio de 1990, recaída en el recurso núm. 1.239 del año 1986, siendo parte apelada la representación del Ayuntamiento de Sueca, debemos revocar y revocamos dicha Sentencia en cuanto declaró la nulidad de los Acuerdos de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud de 24 de marzo y 6 de junio de 1986, que denegaron la petición formulada por el Ayuntamiento de Sueca referente a una indemnización de daños y perjuicios por la adquisición de un terreno para la construcción de un Centro Comarcal de Salud en Sueca, Acuerdos que declaramos conformes a Derecho. Todo ello sin que proceda hacer una especial condena en costas.

Así, por esta nuestra sentencia firme, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-Pablo García Manzano.-Juan Manuel Sanz Bayón.-José María Sánchez Andrade y Sal.- Rubricados.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, don José María Sánchez Andrade y Sal, en el día de su fecha, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo, de lo que como Secretario certifico.