

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 31 Jul. 1989

Ponente: Barrio Iglesias, Jaime.

LA LEY 97084-JF/0000

RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Requisitos para su apreciación. Relación de causalidad.

(...)

Fundamentos de Derecho

Primero: Por el Ayuntamiento de Valladolid se insiste en su escrito de alegaciones en las dos causas de inadmisibilidad que opuso el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Juan José G. G. y respectivamente amparadas en los apartados a) y d) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, en aquél por incompetencia de jurisdicción por corresponder el conocimiento del asunto al orden jurisdiccional civil, y en éste, actualmente, por darse la cosa juzgada al haberse dictado la sentencia firme en proceso seguido ante el Juzgado de Primera Instancia número uno de Valladolid que había justificado la anteriormente invocada litispendencia, causas ambas rechazadas por la Sala de Instancia, aunque la decisión no se haya llevado al fallo de su sentencia. En la desestimación de una y otra forzoso es coincidir con esta sentencia, enjuiciándolas con completa abstracción de la decisión de fondo que considera correcta el excepcionante, que es como corresponde hacer, y no en contemplación de la misma, que no es correcto, al suponer ello una inversión del orden de prioridades que exige el estudio previo de la concurrencia de los presupuestos procesales. En efecto, impugnado por don Juan José G. G. el acto presunto de dicho Ayuntamiento denegatorio de su reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de éste, y ejercitadas en su demanda las pretensiones de anulación del mismo y condena al pago de indemnización por tal responsabilidad, es claro que, independientemente de que el Ayuntamiento haya incurrido o no en ella, lo que pertenece al fondo del asunto, la competencia corresponde sin duda alguna a los Tribunales del orden Contencioso-Administrativo conforme dispone el artículo 3.ºb) de la antes citada Ley Jurisdiccional. Y seguido el proceso civil entre el hoy apelado don Juan José G. G., como demandante, y don Francisco José Q. L., «U. F. E., S.A.», «Construcciones T., S.A.», don Antonio D. P. y «K., Cimentaciones, Sondeos e Inyecciones», como demandados, sin que en el mismo haya sido parte el Ayuntamiento de Valladolid, por cuanto si bien fue demandado, el Juzgado lo excluyó de la litis al no admitir la demanda respecto de él por reputarse incompetente, es también claro que la sentencia dictada por la Sala de lo Civil en grado de apelación el 18 de junio de 1986 no puede producir efectos de cosa juzgada en este recurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.252 del Código Civil, al de las tres identidades exigidas faltarle la subjetiva, siquiera forzando las circunstancias pudiera coincidir en las objetiva y causal.

Segundo: Sin embargo, la existencia de dicha sentencia, en la que se condenó a «K., Cimentaciones, Sondeos e Inyecciones», a satisfacer a don Juan José G. G. la cantidad de 15.338.114 pesetas en concepto de indemnización de daños y perjuicios por los ocasionados a su patrimonio con motivo de los mismos hechos por los que ahora se pretende sea condenado el Ayuntamiento de Valladolid por

su responsabilidad patrimonial, no deja de ofrecer ciertas dificultades en orden a la declaración de ésta y condena consiguiente, una de ellas, puesta de relieve por el Ayuntamiento apelante, la posibilidad de poder generarse un enriquecimiento injusto si la pretensión actual del actor prosperase y el mismo resultase doblemente resarcido de sus daños y perjuicios, circunstancia que éste, rotundamente descarta y que, al parecer, se basa en sus dificultades para ejecutar la sentencia civil por haber demandado a «K.», simple nombre comercial, y no a «A. Empresa Constructora, S.A.», de la que «K.» es sólo un servicio sin personalidad jurídica independiente. Mas estas dificultades no pueden obstar en modo alguno a que por la Sala de Valladolid, primero, y por la que sentencia, ahora, se examine si en la actuación del Ayuntamiento demandado concurren todos los requisitos exigibles para declarar su responsabilidad patrimonial y, en su caso, condenarle a hacerse cargo de sus consecuencias al poder compatibilizarse, como se dice en la sentencia apelada, las actuaciones de los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo bien por los cauces de la solidaridad, como en ella se indica, bien por los de la subsidiariedad, correspondiendo, más que a la fase declarativa de los procesos, a la ejecutiva de los mismos, los posibles problemas fácilmente atajables con una diligente actividad por parte del Ayuntamiento si eventualmente la doble condena se produjese y estimase que fuese «K.» la principal obligada al resarcimiento.

Tercero: La responsabilidad patrimonial de la Administración, edificada sobre los artículos 405 y siguientes de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 -en la actualidad sustituidos por los 5.ºc) y 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, 40 a 42 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, 121 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y 133 a 138 del Reglamento de esta Ley, de 26 de abril de 1957, y elevada al más alto rango por el artículo 106 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, no ofrece dificultad alguna en cuanto a su título de imputación cuando los daños y perjuicios inferidos a los particulares se derivan de su actividad jurídica, en que la causación es atribuible directamente a ella, e incluso cuando los mismos han sido producidos por su actividad técnica cuando la misma ha sido llevada a cabo directamente por sus propios órganos, en que también se le atribuye de esa forma. El problema surge cuando tal actividad técnica no es cumplida directamente por la organización administrativa, sino por organizaciones privadas no integradas en la Administración, con las que ésta contrata, atribuyéndoles la gestión de un servicio público o la ejecución de una obra pública, supuesto en el que entre la misma y los particulares sobre los que recaen los daños y perjuicios se interfiere, con mayor o menor autonomía, una empresa privada a la que materialmente le son atribuibles sus causas y que hace cuestionable si también en este caso su responsabilidad ha de ser directa. Al respecto, la Ley de Expropiación Forzosa, en su artículo 121.2, desarrollado en el 137 de su Reglamento, ha resuelto la cuestión en el caso de concesión de servicios públicos en el sentido de hacer correr la indemnización a cargo del concesionario, con carácter general, y a la Administración, en el caso de que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por ésta y que sea ineludible cumplimiento por aquél; y el Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975, de supletoria aplicación a la Administración Local en su artículo 134, en el supuesto de contratación de obras, asignándosela al contratista en principio, y sólo atribuyéndosela a la Administración cuando los perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden suya o de vicios de proyecto; particularidades de las que es perfectamente inferir con carácter de generalidad el principio de que la Administración será la directamente responsable cuando los daños o los perjuicios sean achacables a su propia actividad técnica aunque de la misma sea ejecutor material un tercero, si éste se atiene a las instrucciones u órdenes de ella.

Cuarto: En el caso que nos ocupa, las obras del proyecto de alcantarillado en el barrio de Parva de la Ría, la ejecución de las cuales exigía el cruce del Canal de Castilla con la tubería y para lo que se había previsto que el mismo se efectuase a cielo abierto previo vaciamiento de su cauce, fueron adjudicadas por el Ayuntamiento de Valladolid a don Segundo T. M., luego «Construcciones T., S.A.»,

mas como dicha forma de ejecución obligase a dilaciones, ya que por no estar rematadas totalmente las obras de captación del río Pisuerga para abastecimiento de la Estación Depuradora de Las Eras no era posible vaciar el cauce del canal que cortarían el suministro de agua, se descartó lo proyectado y se sustituyó por la solución de perforar el terreno bajo el cauce con una tubería de 500 milímetros de diámetro, redactándose por el Ingeniero Jefe de Vías y Obras un presupuesto del coste de ello, previa petición de uno a «K., Cimentaciones, Sondeos e Inyecciones», lo que fue aprobado por el Ayuntamiento el 5 de febrero de 1980, modificando al efecto la prestación de obra contratada e imponiendo su ejecución a la contrata, procediéndose con ésta a la fijación de precios contradictorios, previa solicitud a «K.» y remisión por la misma de su presupuesto actualizado, la que con posterioridad remitió al Ayuntamiento copias de su correspondencia con «Construcciones T., S.A.» sobre los tratos habidos entre ellas. Con posterioridad, llegada la maquinaria de «K.» y efectuada por «Construcciones T., S.A.» la excavación lateral previa para la iniciación de los trabajos de perforación, el Ingeniero Jefe de Vías y Obras y el Aparejador Municipal fueron quienes se personaron en el lugar de los trabajos y dieron las instrucciones precisas a los operarios de «K.» para el comienzo de la perforación, sin intervención alguna de «Construcciones T., S.A.», y se ausentaron de allí sin que la misma hubiese comenzado, produciéndose en el curso de ella una variación hacia arriba de la perforación que ocasionó la rotura del cauce del Canal y el desbordamiento de las aguas que conducía, con la inundación consiguiente y el daño a numerosos edificios, uno de ellos el en que tenía instalado su negocio el recurrente.

Quinto: Las anteriores circunstancias, puestas en relación con lo con anterioridad a su exposición razonada, llevan decididamente a la afirmación de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Valladolid por los daños y perjuicios experimentados por el actor, ya que las causas del siniestro que condujo a la producción de éstos, aunque las obras de perforación bajo el cauce del Canal de Castilla las tuviese contratadas con «Construcciones T., S.A.» y ésta, a su vez, las hubiese subcontratado con la empresa «K.», al menos formalmente, necesariamente han de atribuirse a la actividad jurídica y técnica del mismo, pues fue él quien por medio de sus órganos de gobierno y bajo el asesoramiento y dirección de sus servicios técnicos dispuso la variación de la forma de efectuarse las obras de alcantarillado y, sin confección de proyecto alguno, fiándose en la experiencia de «K.» en trabajos similares y previa petición de un simple presupuesto a ésta y de sus condiciones, en las que, por cierto, ya declinaba su responsabilidad por las probables desviaciones del taladro, prueba de lo peligroso de la perforación, impuso a la contratista el cruce del canal bajo su cauce y sin vaciarlo, en lugar de hacerlo a cielo abierto y previo corte de la conducción de aguas, poniéndola en contacto con «K.» y, en cierto modo, forzándola a subcontratar con ella, y también fue quien dirigió los trabajos de perforación por «K.», siquiera sus Ingeniero Jefe de Vías y Obras y Aparejador Municipal se limitasen a dar las instrucciones previas sobre la forma de efectuarlos y no permaneciesen en el lugar para ver si sus advertencias eran seguidas. Afirmación responsabilizadora que conduce a la desestimación de la apelación interpuesta por el Ayuntamiento de Valladolid y a la confirmación de la sentencia apelada, incluso en su particular relativo a la cuantificación en dinero de los daños y perjuicios padecidos por el demandante, ya que las alegaciones hechas a esta Sala en orden a su desvirtuación son por completo insuficientes para el logro del efecto pretendido, puesto que consentida por aquél la expresada sentencia y, por consiguiente, la reducción a 15.338.114 pesetas de la cantidad de 16.999.060 pesetas pretendida en la demanda, la procedencia de aquella suma necesariamente resulta de las actas notariales aportadas por el perjudicado, en las que el Notario describe los efectos dañados y el Perito Industrial requerido al efecto procede a su valoración en la cifra total de 11.999.060 pesetas, así como del informe emitido en el proceso civil en el que persona con más específica pericia redujo a 3.339.054 pesetas la valoración del fondo de comercio, tasado por aquél en 5.000.000 de pesetas.

Sexto: No es de apreciar temeridad ni mala fe a los efectos de la particular imposición de costas previstas para en su caso en el artículo 131 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa.

FALLO

Fallamos: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Valladolid contra la sentencia de 25 de enero de 1988 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de dicha capital en los autos número 612/1983 y, en consecuencia, confirmamos la misma en todos sus extremos; sin hacer expresa imposición de las costas causadas.