

## Cuestiones administrativas previas a la responsabilidad civil de las Corporaciones locales en razón de sus servicios

Recientemente la prensa de Madrid, concretamente el *A B C* en su número de 20 de marzo de 1954, en su sección «La sentencia de la semana», que escribe don Juan Manuel Fanjul, comentaba una sentencia de nuestro Tribunal Supremo de Justicia, fecha 30 de enero de 1954, referente a la responsabilidad de un Ayuntamiento por *negligencia en el buen funcionamiento de sus servicios*.

El comentarista, antes de entrar en el examen jurídico de los aspectos de la sentencia, hace una interesantísima consideración general, de carácter político, diríamos nosotros, que no nos resistimos a la sugestión de transcribir. Dice así:

«Sólo les quedaba a las comúnmente desmedradas Haciendas municipales el rigor de los Tribunales de Justicia al dirimir la responsabilidad de los Ayuntamientos por culpa o negligencia. Si no se tapan los agujeros, no se desatrancan las alcantarillas o no se previenen socavones, y después estos defectos negligentes ocasionan daños, surge la obligación económica de indemnizar.»

Insistiremos posteriormente sobre este aspecto político que es el que, en justicia, creemos condiciona la responsabilidad civil de las Corporaciones locales por deficiencias de sus servicios, o por su inexistencia, que el problema es muy amplio.

El caso, brevisimamente explicado, es el siguiente: unos es-

tablecimientos comerciales de la localidad en cuestión sufrieron daños a consecuencia de una inundación provocada por la rotura de los diques de un estanque particular y, subsiguientemente, por la obstrucción de una alcantarilla del Ayuntamiento.

El propietario del estanque fué absuelto por estimarse la rotura como un caso fortuito y el Ayuntamiento condenado al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por no haber previsto las consecuencias de no tener limpio el cauce de la alcantarilla.

Como señala el comentarista de la sentencia referida, la Jurisprudencia española va ampliando imperceptiblemente el concepto de la culpa o negligencia que en nuestro Derecho civil está basada en la imprevisión de lo que sería normal hacer, sin llegar aún a la responsabilidad civil objetiva, admitida ya en algunos países, de indemnización del daño *por sí mismo*.

Eludimos los demás aspectos examinados en el pleito en cuestión respecto a si el concepto de caso fortuito admitido en cuanto a la rotura del estanque deba o no extenderse también a la invasión de la alcantarilla por las aguas y en cuanto al debate de si tal alcantarilla era o no de carácter municipal, porque esto no afecta a nuestras argumentaciones posteriores.

El hecho es que, considerándose que el referido desagüe era un servicio municipal, se ha condenado al Ayuntamiento por *negligencia* en cuanto al mantenimiento de aquél en condiciones normales de uso.

Desde el punto de vista del Derecho civil la sentencia es, estimamos, absolutamente justa. El derecho de todos los habitantes de una Nación requiere este amparo. Pero en los dictámenes técnicos que precedieron a las decisiones de los Tribunales españoles, hasta llegarse a la sentencia de 30 de enero de 1954, se han examinado por ingenieros y arquitectos los aspectos del *caso fortuito* como algo ajeno a la voluntad de los hombres, y de la *fuerza mayor*, como aquello superior a las normales previsiones.

Es en este último extremo de la *fuerza mayor* en el que creemos interesante fijar nuestra atención tratándose, como se trata, de Corporaciones oficiales sujetas a una específica legislación

administrativa que implica trámites, supuestos y posibilidades muy varios.

La teoría civil del resarcimiento de daños y perjuicios por negligencias culposas, llevada con toda rigidez al campo de la Administración pública, concretamente de la Administración local, sobre todo de unas Administraciones municipales como las nuestras, todavía imperfectas en muchos de sus aspectos, indotadas de servicios mínimos obligatorios, podría conducir a una situación de verdadero desastre, pues como antes indicamos con palabras del comentarista de la sentencia inspiradora de nuestro trabajo, «sólo les quedaba a las comúnmente desmedradas Haciendas municipales el rigor de los Tribunales de Justicia al discernir la responsabilidad de los Ayuntamientos por culpa o negligencia».

Aunque este no haya sido el caso concreto de esta sentencia, el problema induce a la consideración más extensa de que entre los informes periciales será preciso siempre uno de carácter económico-administrativo, expresivo de por sí por la situación legal de los Municipios en el momento respectivo, si por su estado económico general, o concretamente de su Caja en un momento determinado, era o no posible atender a las deficiencias de un concreto servicio.

Porque aplicada la teoría de la culpa o negligencia a las Corporaciones municipales, todos los días y en todas partes podrían aquéllas ser condenadas al resarcimiento de daños y perjuicios: el choque de dos vehículos, con la consecuencia de víctimas incluso, en una calle deficientemente alumbrada, permanentemente o de modo circunstancial; la contaminación esporádica de una fuente pública, con consecuencias dañosas para la vida de alguien; el mismo caso de la obstrucción de alcantarillas, que en algunos Municipios, por la antigüedad de las redes, es general, etc., etc.

Y no sólo hay que contemplar los fallos de los servicios ya instalados, sino también la inexistencia de los impuestos como obligatorios a las Corporaciones locales por su Ley orgánica o de los meramente señalados como propios de la competencia de Municipios y Provincias.

Por la inexistencia del servicio de alumbrado público que impone como obligatorio a los Municipios el artículo 102 de la vigente Ley de Régimen local; cuando no exista el servicio de extinción de incendios, ¿será lícito imputar daños y perjuicios a aquellas Corporaciones cuando los particulares los sufran como consecuencia de aquellas omisiones?

La Ley de Régimen local vigente, inspirada y desarrollada según el principio de la concepción unitaria de la vida local, relacionando armónicamente las funciones de Provincias y Municipios, ha venido a dificultar extraordinariamente la determinación fácil del sujeto responsable de la omisión de servicios previstos como obligatorios, y aun de los restantes, pues en unos casos, al través de la Cooperación provincial a los servicios municipales, es a la Provincia a quien corresponde la instalación de aquellos servicios, y en otros, como en la previsión del artículo 253 de la Ley, corresponde a la iniciativa del Ministerio de la Gobernación determinar cuándo un servicio municipal está insuficientemente organizado y decretar su prestación por la Diputación respectiva.

Las posibles responsabilidades civiles que en estos supuestos pudieran declararse, ¿son imputables a los Municipios, sujetos de los servicios, a las Diputaciones que subsidiariamente deben implantarlos o aun al propio Ministerio de la Gobernación a quienes corresponde la facultad expresada en el concreto caso citado?

Es este un arduo problema de difícil, si no imposible, decisión para la jurisdicción civil, y hasta para la penal, cuando se den matices de este tipo, porque en ello habrá siempre una previa cuestión administrativa: la de determinar a qué órgano administrativo corresponde la responsabilidad de que un servicio no esté establecido, y esto en el supuesto también de que tal responsabilidad sea lícito declararla no previéndose plazos siempre para aquel establecimiento.

Aunque tales plazos estuvieran preestablecidos, todavía quedaría otro supuesto en la mecánica de la Administración pública, necesario para que ésta pueda ser responsable: que los su-

periores órganos legislativos de la Nación hayan provisto a aquélla, en las respectivas esferas, de los necesarios medios económicos para atender al cumplimiento de sus servicios.

Hemos asistido recientemente al espectáculo de una Administración local a la que la Ley de 16 de diciembre de 1950 imponía, en una racional actualización legal de sus partes orgánica y funcional, una serie de servicios que en muchos casos no ha sido posible establecer porque no estaba exactamente conjugada con ello la dotación económica de Municipios y Provincias, lo que se ha tratado de subsanar con la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre reforma de las Haciendas locales.

Pero aun en el caso de una dotación suficiente, en la legislación general, de las Haciendas de las Entidades locales, todavía habrá que contemplar la contingencia de Presupuestos de imposible realización en algunas de sus previsiones, porque el *caso fortuito* o la *fuerza mayor*, de tan decisiva fuerza en la teoría de la culpa extracontractual, impidan, por múltiples causas, una recaudación normal, dificultando la realización de gastos determinados.

Este último caso influirá a veces más acusadamente sobre la declaración de una responsabilidad civil de culpa por negligencia tratándose de deficiencias en servicios ya establecidos, pues en los casos de servicios obligatorios no montados, inexistentes, la culpa podría fundadamente establecerse sobre el supuesto de aquella obligatoriedad, pero la inexistencia del servicio puede deberse a causas tan insoslayables como la demora en la obtención de un crédito (de otra parte, fórmula casi exclusiva para el establecimiento de nuevos servicios) o su negativa incluso por la institución bancaria oportuna.

Es tan complicada toda la mecánica económica y financiera a que se encuentran sometidas las Corporaciones locales, por los sistemas de controles, autorizaciones, cooperaciones, etc., a que han de obedecer, que en el actual estado legal español, y aun de mero hecho de los Municipios españoles, la determinación de una culpa por desatención de un servicio pudiera resultar

monstruosa, sin apreciar en todo su calado las realidades administrativas, previas y coetáneas.

Incluso la Ordenación de pagos de los Ayuntamientos, trámite al que forzosamente se ha de someter todo lo que exija un gasto, no es una facultad omnímoda y lo suficientemente flexible para que se ponga en juego siempre con la oportunidad o la urgencia que los servicios requieran.

El Alcalde, como Ordenador de pagos, está sujeto siempre a un sistema legal, previo, de ordenación de gastos, y, en todo caso, a la calificación legal de aquéllos en preferentes, obligatorios y voluntarios.

Pero aun todo esto está, a su vez, condicionado por otra serie de actuaciones, ajenas incluso a la voluntad del propio Ordenador, de las que la más significativa acaso sea la atribución referida a los Delegados de Hacienda, por prescripciones diversas, de retención y aplicación consiguiente de los ingresos que por su intermedio han de percibir los Ayuntamientos, y que dispuesta así su inversión por aquéllas dejan muy limitada o hacen inoperante la decisión de pagos por los Alcaldes, que incluso pueden quedar en algunos momentos sin existencia en Caja.

El problema de declaración de una responsabilidad civil por culpas afectadas por todos estos factores es de una complejidad enorme, como se ve, y la jurisdicción civil puede carecer en muchos casos de los medios adecuados de juicio para resolver acertadamente.

La solución, huyendo de fáciles arbitrios, no es tan fácil; pero acaso, en un desarrollo de la literalidad del artículo 381 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952, pudiera salirse al paso del peligro tremendo que para las Corporaciones locales representaría la multiplicación de las declaraciones judiciales de daños y perjuicios.

Dicho artículo dice: «Los daños y perjuicios han de reclamarse previamente en la vía gubernativa.»

¿No es en este momento, debidamente articulado, donde un órgano competente de la Administración, acaso el Servicio Na-

cional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, podría emitir su autorizado informe, base de la posterior defensa en la jurisdicción ordinaria, sobre las condiciones de incapacidad o imposibilidad económica que la Corporación correspondiente hubiere tenido para evitar lo que se le impute?

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN

Secretario general del Instituto  
de Estudios de Administración local