

1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LOS DAÑOS CAUSADOS POR TERCEROS EN LOS BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PUBLICO

352.711

por

Nemesio Rodríguez Moro

Las Entidades locales pueden ser propietarias de dos clases de bienes: los patrimoniales y los de dominio público, bien éstos se destinen al uso o al servicio público. En cuanto a los estrictamente patrimoniales, las relaciones surgidas entre la Entidad local propietaria y otras personas se rigen normalmente por el Derecho privado, hallándose ambas partes en un pie de igualdad. Las relaciones que nazcan en cuanto a los bienes de dominio público se rigen fundamentalmente por el Derecho público, de tal modo que la Administración se halla en una posición privilegiada y actúa como una *potentior persona*, con las facultades que el legislador le ha concedido para que, como poder, pueda imponer la ejecución de su acto sin necesidad de la intervención de la autoridad judicial, estableciendo la presunción de que tal acto es legal, con independencia, claro está, de que quien se sienta agraviado en su derecho pueda ejercitar las acciones pertinentes ante los Tribunales de Justicia, a quienes incumbe en definitiva declarar el derecho.

La necesidad de ofrecer la mayor protección y ayuda a los bienes de dominio público, por la importancia que tales bienes tienen para la comunidad, en razón del uso público o el servicio público que los mismos prestan, ha llevado al legislador a establecer un régimen de Derecho público que regule las relaciones que puedan surgir entre la Entidad propietaria y los particulares. Así, tales

bienes se declaran inalienables, imprescriptibles, inembargables y no sujetos a tributación, y respecto de ellos puede la Entidad propietaria ejercer su potestad administrativa para recuperar en cualquier tiempo la posesión perdida, como igualmente puede ejercer la facultad de desahuciar al que indebidamente los ocupe e imponer las sanciones oportunas por el uso indebido de los mismos.

Parando ahora nuestra atención únicamente en esta facultad sancionadora de la Administración, resulta claro que es a la Administración pública, titular de un bien concreto de dominio público, a la que compete dictar las normas de policía que estime oportunas para el mejor uso del bien de que se trate. Así, un Ayuntamiento podrá establecer que una determinada calle se reserve para el paso de peatones sin admitir el tránsito de vehículos, como podrá limitar en otra calle el paso de vehículos con determinado peso o con carga específica, o podrá imponer una dirección, prohibición o permisión de estacionamiento, etc.

Esta facultad de policía general está reconocida, y por nadie se discute que en tal aspecto la discrecionalidad de la Administración pública tiene un amplio campo de acción. Y consecutiva a esta facultad está la de imponer sanciones a quienes infrinjan las normas de policía establecidas al efecto, pudiendo exigir el pago de tales sanciones incluso por los medios coercitivos de carácter administrativo que la Ley le reconoce al efecto.

Junto a esta policía general, cabe hablar de una policía de conservación de los bienes de dominio público; así como la primera se dirige fundamentalmente a la seguridad, tranquilidad y salubridad de los ciudadanos, la segunda tiene por finalidad inmediata y directa mantener la integridad material de dichos bienes. Una y otra utilizan los mismos medios, pero no buscan los mismos objetivos ni tienen el mismo campo de aplicación ni el mismo régimen de competencias.

Si, como antes se ha dicho, la policía general mira fundamentalmente al buen orden, la de conservación busca de modo principal mantener la integridad del bien de dominio público para que pueda rendir su destino en cuanto al uso o al servicio público a que esté afecto.

Si un vehículo sube a la acera de una calle, es indudable que ha infringido la norma municipal correspondiente que reserva las aceras para los viandantes. La policía podrá, en tal caso, imponer las sanciones pecuniarias, al efecto establecidas en la Ordenanza

municipal correspondiente, al infractor de tal prohibición. Pero si, además, el vehículo ha producido desperfectos en el pavimento, pues la acera no está construida para soportar estos pesos, es indudable que la Administración debe actuar para reparar cuanto antes los desperfectos causados, empleando los medios de actuación que normalmente utiliza al efecto, reclamando del causante del daño el importe del costo de la reparación. Y es claro que el obligado podrá discutir con la Administración si tal importe se halla ajustado a la realidad del costo. Pero si la Administración dicta su acto, en el que se fija ya tal importe y solicita del obligado su ingreso en las arcas municipales en un plazo determinado, y tal ingreso no se lleva a cabo, podrá poner en ejecución su acto utilizando, si es preciso, las medidas coercitivas que la Ley le otorga al efecto, como es el apremio administrativo, el embargo de bienes y la venta de los mismos hasta hacerse pago del importe de la deuda; pues, como es bien sabido, la presunción de la legitimidad del acto de la Administración fundamenta aquella facultad ejecutiva con los propios medios de la Administración. Claro que el particular que se sienta agraviado en su derecho podrá recurrir contra aquel acto ante los Tribunales competentes.

Cuando la Administración actúa en relación con los bienes de dominio público lo hace conforme al régimen jurídico de Derecho público. Dice Otto MAYER que «el Estado, al administrar el derecho que tiene sobre la cosa pública, no actúa como un particular..., sigue siendo aquello que es por naturaleza, el poder público; por tanto, lo que realiza y cumple en calidad de tal no puede someterse al Derecho civil». Y en otro lugar dice: «La protección propia de la cosa pública deriva de la característica que es la esencia de su concepto, es decir, de ser ella misma una manifestación directa de la Administración pública. Desde luego, la Administración pública mantiene su actividad frente a los particulares con los recursos del poder público. La propiedad pública, cuya gestión y administración se rige por el Derecho público, es una manifestación del poder público en completa armonía con todas sus otras manifestaciones de tal linaje». Y en otro lugar escribe: «Es necesario que el Estado dirija toda la administración de su derecho sobre la cosa pública hacia el fin que ésta debe servir: es preciso que en la gestión jurídica de esta clase de cosas el Estado realice ya su tarea de Administración pública. Todo lo que éste hace en la cosa para ejercer este derecho de poseerla, disponer de ella, defenderla, lo hace en

su carácter de Estado, de poder público. No es aplicable el Derecho civil a estas relaciones. No es que el Derecho civil sea excluido por una medida especial, por un privilegio del Derecho civil mismo, sino porque el Estado permanece en su esfera y conserva su carácter jurídico propio, que es de Derecho público».

De manera que no se necesita una especial declaración legislativa para que la Administración pueda llevar a cabo, por sí misma, la valoración de un daño causado en la cosa pública a su cuidado y exigir luego, incluso por los medios coercitivos administrativos, si preciso fuera, el pago del importe de aquellos daños en la cosa pública. Si las relaciones jurídicas sobre la cosa pública se hallan sometidas al régimen jurídico de Derecho público, la Administración actúa como poder en cualquiera de las situaciones que puedan darse respecto de dicha cosa. Y así podrá recuperarla por sí en cualquier momento, aunque haya transcurrido el plazo de un año; deslindarla, ejercer el desahucio administrativo de quien indebidamente la ocupe y sancionar las acciones que se produzcan en contravención de las normas de policía general o de conservación de la cosa pública que al efecto haya dictado. Este actuar de la Administración se halla en la esencia misma del poder de policía que le compete como poder que es, sin necesidad de disposición específica y concreta al efecto.

Tales conclusiones se hallan hoy tan fundamentalmente admitidas por la doctrina universal, que no es preciso insistir más sobre ello. No se trata de una ampliación de prerrogativas a favor de la Administración pública, sino de una aplicación congruente con la posición de poder que el legislador ha otorgado a la Administración para llevar a ejecución sus actos mediante los medios, incluso los de coerción si fuera necesario, que como poder público le han sido otorgados.

Una aplicación concreta de esta facultad limitada al caso de utilización de una cosa pública con permiso de la Administración municipal, mediante el pago de los correspondientes derechos y tasas, es la que se regula en el artículo 445 de la Ley de Régimen local vigente, que dice así: «1. Excepto en los casos en que la imposición de derechos y tasas tenga por único fundamento la depreciación o el desgaste extraordinario producido en las obras o instalaciones municipales, todo aprovechamiento especial que lleve aparejada depreciación continuada o destrucción o desarreglo temporal de aquellas obras o instalaciones, estará sujeto al reintegro

del coste total de los respectivos gastos de reconstrucción, arreglo y conservación, sin perjuicio de los derechos y tasas a que diere lugar.

2. Las obras y trabajos mencionados de reconstrucción, reinstalación, reparación, arreglo y conservación se harán por el Ayuntamiento siempre que fuera posible.

3. Los beneficiarios estarán sujetos, por las cantidades reintegrables, al depósito previo, tratándose de obras o trabajos que se realicen de una vez, y a la consignación periódica anticipada tratándose de perturbaciones repetidas o continuadas.

4. Si los daños fueren irreparables, el Ayuntamiento será indemnizado. La indemnización se fijará en una suma igual al valor de las cosas destruidas o al importe de la depreciación de las dañadas, recargado en un 10 por 100. En particular, serán considerados a este efecto como irreparables los daños que se produzcan en monumentos de interés artístico o histórico y los que consistan en la destrucción de árboles de más de veinte años.

5. Los Ayuntamientos no podrán conceder exención total ni parcial de las indemnizaciones y reintegros a que se refiere el presente artículo.

6. La obligación de indemnizar o de reintegrar subsistirá aun en los casos de exención de los derechos y tasas correspondientes».

De manera que si en tales casos en que se produce una destrucción de las obras o instalaciones municipales, la Administración municipal ha de llevar a cabo por la vía administrativa la reconstrucción o reparación y exigir del obligado el importe de los gastos ocasionados, resulta patente que en otros casos similares en que pueda producirse una destrucción o daños en la cosa pública se exija por la misma Administración la reparación con los medios jurídicos propios de aquélla que el legislador le ha querido otorgar como poder.

Sin entrar, por tanto, en la resolución dictada por el Tribunal Supremo por su sentencia de 17 de abril de 1975 (Aranzadi 2.556), dadas las concretas circunstancias del caso sometido a su consideración, no podemos estar conformes con ciertas afirmaciones contenidas en la misma sobre el tema objeto de nuestro comentario.

La sentencia en cuestión tiene como antecedentes los que, en forma resumida, a continuación se indican:

El Ayuntamiento de La Unión (Murcia), por acuerdo del Pleno de 12 de enero de 1973, acordó declarar la responsabilidad de la

empresa X por los daños causados en el cementerio municipal, como consecuencia de la rotura del pantano de la mina B a efectos de su explotación, así como su obligación de repararlos, reponiendo la totalidad de los elementos dañados al estado que tenían cuando ocurrió el suceso o, en su defecto, llegado el caso, satisfacer la indemnización correspondiente al coste de dichas obras y trabajos, cualquiera que fuera el importe resultante, y a los demás gastos procedentes, determinándose unos y otros en el momento oportuno; igualmente desestimaba la petición de la empresa respecto a la apertura en el expediente de un período de prueba por diez días y práctica de la misma.

Desestimado el recurso de reposición interpuesto por la empresa interesada, y formulada en tiempo reclamación contencioso-administrativa ante la Sala de Alicante, ésta dictó sentencia favorable al recurrente, y el Tribunal Supremo confirmó la sentencia del inferior con los siguientes considerandos:

CONSIDERANDO: Que la sentencia apelada, con doctrina sustancialmente compartida por esta Sala, invalidó la resolución impugnada como consecuencia de la incompetencia de la Corporación para entender en materia propia de los Tribunales de la Jurisdicción Civil, cual es la de responsabilidad por daños causados por un particular a los bienes de aquélla, aunque sean de dominio público, como derivada del artículo 1.902 del Código civil, al no existir una norma específica que aun de modo excepcional atribuya a aquélla la facultad de resarcirse sin previo pronunciamiento de los Tribunales; normas que ni existen en casos como el contemplado ni pueden derivarse de las facultades de intervención otorgadas por los artículos 1.º y 5.º del Reglamento de Servicios, cuyos presupuestos obviamente no concurren en el caso, ni tampoco en las normas relativas a la autotutela del estado posesorio, según el artículo 404 de la Ley de Régimen local, que no comprende las facultades para pronunciar una reparación de daños, ni menos aún de los artículos 92, 93 y 98 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, que evidentemente se contraen a supuestos de culpa contractual que no pueden extenderse a los de culpa aquiliana.

CONSIDERANDO: Que en consonancia con ello, no es de admitir la tesis esgrimida en la apelación de que la Corporación sería competente porque la actuación municipal, pese a una errónea calificación del acto impugnado, no constituiría ejercicio de una acción de resarcimiento, sino de sus potestades de recuperación posesoria sobre bienes demaniales a tenor del artículo 55 del Reglamento de Bienes, al no limitarse dicha protección de la integridad posesoria a la recuperación material, sino que alcanzaría a que pudiera deshacer por sí la Administración cualquier perturbación en dichos bienes, incluso en lo relativo a los efec-

tos dañosos de los actos de particulares; sin embargo, para desestimar esta teoría basta señalar que ello equivaldría a ampliar una excepcional prerrogativa de la Administración, un privilegio de la misma, como es la autodefensa posesoria de sus bienes a una institución de naturaleza jurídica diferente en su esencia y, por tanto, no subsumible entre las facultades derivadas de la primera; porque resulta claro que mientras el interdicto propio de la Administración tiene exactamente la misma naturaleza que el civil, o sea, la de acción para mantener o reponer el estado posesorio, y por ello medio cautelar, referido directamente a las cosas para proteger situaciones que pueden no ser definitivas en tanto tiene lugar la declaración del derecho en la vía adecuada, las acciones indemnizatorias son, por un lado, puramente personales, como derivadas de una obligación de reparar el daño, y por otra, no llevan a una protección cautelar, sino a un definitivo resarcimiento, además de lo cual su contenido se extiende a una serie de valoraciones instrumentales, pero necesarias, que no se limitan a la reposición del bien en su situación anterior, sino que deben pronunciarse sobre la valoración de los daños, la determinación del agente y la naturaleza de su actuación, la relación de causalidad y la imputación a un sujeto patrimonialmente responsable.

CONSIDERANDO: Que por ello debe reputarse correcta la calificación otorgada en la resolución municipal recurrida en cuanto a que su decisión se refería a la responsabilidad, que declaraba expresamente del recurrente por los daños ocasionados en el cementerio municipal como consecuencia de la rotura del pantano de la mina Brunita afecto a su explotación..., así como la obligación de repararlos, y precisamente por virtud de esa su propia naturaleza entender que la Corporación actuó con incompetencia manifiesta, puesto que lo hizo invadiendo las atribuciones de los Tribunales civiles, y, en consecuencia, el referido acto es radicalmente nulo como comprendido en el número 1, apartado a), del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo; argumento derivado de que el aluvión de lodos que invadió el cementerio no puede reputarse como productor de un desplazamiento o perturbación de la posesión de dicho bien municipal, sino simplemente de una serie de daños en el mismo; de aquí que proceda confirmar la sentencia recurrida en cuanto invalidó el referido acuerdo, a tenor de la ya muy conocida doctrina jurisprudencial, que en los casos en que la Administración actuó con incompetencia manifiesta, entiende a esta jurisdicción competente para pronunciar exclusivamente la declaración de nulidad del acto.

