

# La responsabilidad por daños a los bienes de dominio público de las entidades locales

Enrique Rivero Ysern  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. EL ESTADO MEDIOAMBIENTAL. III. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL DEMANIO. IV. LA APLICACIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A LOS BIENES PÚBLICOS A LOS ENTES LOCALES. V. PREVISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La responsabilidad por daños a los bienes demaniales de los Entes Locales, como tendremos ocasión de exponer en estas breves reflexiones, no ofrece singularidades respecto de la responsabilidad por daños a los bienes demaniales estatales.

En consecuencia, se hace preciso plantear este tema con carácter general, sin perjuicio de realizar alguna matización en la esfera local.

## II. EL ESTADO MEDIOAMBIENTAL

Hace años, me ocupé en un trabajo publicado en el *Anuario de Derecho Civil*, de la vía administrativa regulada en nuestro Ordenamiento jurídico administrativo para la reparación del daño originado por los particulares a los bienes demaniales<sup>1</sup>.

Esta vía administrativa para hacer efectiva esa reparación a los daños originados a los bienes de dominio público ha sido elevada a rango constitucional, en mi opinión, como diré más adelante, puesto que el artículo 45.3 de la Constitución preceptúa que:

«Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

---

<sup>1</sup> E. RIVERO YSERN, «La responsabilidad civil frente a la Administración pública», *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, 1973.

Este apartado 3 del artículo 45 es lógica consecuencia del apartado 1 del citado artículo («Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»), y del apartado 2 del citado precepto («Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».)

Este artículo 45 debe conectarse con el Preámbulo de la Constitución cuando nos dice que la Nación española proclama su voluntad de

«Promover el progreso de la cultura para asegurar a todos una digna calidad de vida».

Al hilo del tema que nos ocupa, es necesario recordar la profunda transformación que ha sufrido en nuestros días el concepto de dominio público, entre otras razones por la conexión del demanio con el medio ambiente y los recursos naturales.

El dominio público, junto con el medio ambiente, la cultura, el patrimonio histórico y el natural son instrumentos para conseguir la calidad de vida aunque, por supuesto, no los únicos.

En expresión de FICHTE, vivimos en un Estado de Cultura, en un Estado Medioambiental, diseño éste recogido por la reforma operada el 27 de octubre de 1994 en el artículo 20,a) de la Constitución alemana: el Estado protegerá, teniendo en cuenta su responsabilidad para con las generaciones futuras, los fundamentos naturales de la vida.

El Estado Medioambiental se diseña también por el Tribunal Constitucional, siendo fundamental al respecto la Sentencia 102/95 de 26 de junio.

Señala el Tribunal Constitucional que la calidad de vida es una aspiración situada en primer plano por el preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía, aun cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente, con el trasfondo de la solidaridad colectiva.

La importancia que adquieren hoy día los bienes demaniales de uso público como consecuencia del Estado Medioambiental, implica que sean potenciados, que deban ser operativas todas aquellas técnicas administrativas, tanto preventivas (policía demanial, deslindes administrativos),

como reaccionales (recuperación de oficio) a fin de mantener la funcionalidad del demanio.

Siendo evidente la singular importancia de la *restitutio in integrum*, reparación del daño, para que el bien pueda mantener su afectación actual y futura.

### III. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL DEMANIO

Integrándose, como hemos señalado, el demanio en los recursos naturales y en el medio ambiente, aunque obviamente existen otros bienes demaniales cuya conexión no sea así (ejemplo: en el primer caso, las playas, la zona marítimo terrestre, las aguas; en el segundo caso, las carreteras), se trata de determinar si la Constitución diseña un sistema administrativo para reparar el daño al medio ambiente y a los bienes demaniales, al menos de forma implícita.

En mi trabajo, al que hice referencia, se ponía de manifiesto la existencia de un sistema administrativo para que, sin tener que acudir ante la Jurisdicción ordinaria, la Administración obligara a los que lesionaran los bienes públicos a reparar el daño causado y a indemnizar los daños y perjuicios. En el citado estudio ponía de relieve que, aunque no existía una norma general, había normas administrativas que regulaban este sistema, poniendo de manifiesto que era desconocido en otros ordenamientos como el francés o italiano. Y como ejemplo de estas normas concretas podían citarse: el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, Decreto de 14 de noviembre de 1958; el Reglamento Provisional de Policía de Conservación de Carreteras y Caminos Vecinales de 29 de octubre de 1920; el Reglamento de Vías Pecuarias, Decreto de 23 de diciembre de 1944.

La propia jurisdicción admitió tal sistema, pudiendo citarse en este sentido las Sentencias del Tribunal Supremo, de 19 de enero de 1959 y 10 de mayo de 1968.

Por tanto, un primer argumento a favor de esta tesis de un sistema administrativo de reparar los daños a los bienes demaniales lo encontramos en los precedentes normativos y jurisprudenciales.

Un segundo argumento viene dado por el hecho de que carecería de sentido, si se sostiene que la Administración debe acudir al sistema civil

de resarcimiento de daños, que la Constitución aludiera a la reparación del daño causado, por ser ésta una cuestión obvia. La Constitución señala la obligación de reparar el daño causado, amén de las sanciones penales o, en su caso, administrativas <sup>2</sup>.

Esta tesis no parece ser la que se desprende de un precepto que introduce un factor de distorsión en relación con la problemática que nos ocupa. Me refiero al artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de noviembre, que textualmente indica:

«Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.»

Creo que tal y como está redactado el precepto cabe interpretarlo así. En primer lugar, como no podía ser menos, por imperativos del artículo 45.3 de la Constitución, la potestad sancionadora es independiente del sistema de resarcimiento de daños. El Consejo de Estado ha subrayado que las indemnizaciones por daños al demanio nada tienen que ver con la potestad sancionadora de la Administración, puesto que las primeras dimanarían del artículo 1902 del Código Civil <sup>3</sup>. La distinción entre indemnización y sanción administrativa, por ejemplo, se encuentra perfectamente diferenciada en el artículo 118 de la Ley de Aguas. Pero cuando el precepto indica que la indemnización podía ser determinada por el órgano competente, debiendo en este caso comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine y quedando de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente, ¿qué se quiere decir? ¿Qué en el mismo expediente sancionador se determinan los daños? A mi juicio, si ello fuera así, debemos decir lo siguiente: no estimamos pertinente tramitar lo que es la determinación de la responsabilidad extracontractual, con un ordenamiento concreto, en el mismo expediente sancionador, que se rige por otro ordenamiento. Pero es que, además, ello sólo sería factible en aquellos expedientes sancionadores promovidos contra una infracción

<sup>2</sup> Con anterioridad a la Constitución podría sostenerse que, salvo precepto legal en contrario, las pretensiones indemnizatorias por daños al demanio debía ejercitarlas la Administración al amparo del artículo 1902 ante la Jurisdicción ordinaria.

En cualquier caso, el desarrollo de este sistema, implícitamente admitido por la Constitución, sea sectorialmente o con carácter general, debe hacerse por norma de rango legal.

<sup>3</sup> Dictamen citado por la Sentencia de 8 de marzo de 1961, del Tribunal Supremo.

dentro del plazo del año desde su comisión. En efecto, como el expediente sancionador puede iniciarse antes del plazo de prescripción de la infracción, si ésta, por ejemplo, prescribiera a los dos años, no podría tramitarse también la indemnización, dado el plazo del año para el ejercicio de la responsabilidad extracontractual.

Finalmente, tampoco somos partidarios de la solución que indica el precepto de acudir a la vía judicial, que en este caso sería la jurisdicción ordinaria, caso de no utilizarse el sistema de autotutela del resarcimiento de daños.

Y ello porque, en nuestra opinión, existe un mecanismo de autotutela demanial de resarcimiento de daños a través de un procedimiento administrativo, y en caso de conflicto, se iría a la jurisdicción contencioso administrativa.

Este sistema general de resarcimiento de daños ha de aplicarse con carácter general, independientemente de que se contemple sólo en algunas disposiciones, valga citar, por ejemplo, el artículo 37 de la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales, el artículo 118 de la Ley de Aguas, Texto Refundido 1/2001 de 20 de julio, 95 y 100 de la Ley 22/98, de 28 de julio, de Costas, y el artículo 121 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre.

Tales disposiciones no contemplan un procedimiento acabado para este mecanismo de autotutela, por lo cual habrá que aplicar las normas procedimentales de la Ley 30/1992.

Este sistema ha de aplicarse con carácter general para todos los bienes demaniales, independientemente de que existan normas específicas para algunos. No tendría sentido que para el resarcimiento de daños ocasionados a determinados bienes demaniales se acudiera a la jurisdicción ordinaria, por no existir norma específica. Respecto de estos bienes, y aplicando las normas procedimentales de la Ley 30/1992, se pondría en marcha el procedimiento administrativo para el resarcimiento de los daños.

El artículo 130.2 de la Ley 30/1992 no puede haber derogado el sistema administrativo de resarcimiento de daños a bienes demaniales, o establecer una dualidad: daños a bienes demaniales, cuyas disposiciones prevén el sistema administrativo de resarcimiento de daños, procedimiento de autotutela y conflicto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y daños al resto de bienes demaniales, acción ante la jurisdicción ordinaria.

A mi juicio, este sistema de autotutela, aunque el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 no especifique, sólo podrá aplicarse a los bienes demaniales, no a los sometidos a régimen jurídico privado.

Debemos subrayar en otro aspecto la falta de sintonía entre el Código Penal y la legislación administrativa. Me explico. El Código Penal en el Título V, al regular la responsabilidad civil derivada de los delitos y faltas, preceptúa en el apartado 2 del artículo 109 que el «perjudicado podrá optar, en todo caso, por exigir la responsabilidad civil ante la jurisdicción Civil».

A mi juicio, si la Administración fuese la perjudicada y no hubiera iniciado el procedimiento administrativo para reparar el daño a los bienes demaniales y se encontrara incurso en el procedimiento penal, podrá ventilar en el mismo la responsabilidad civil, pero si no optara por esta opción, no tendría que ir a la jurisdicción civil, sino al procedimiento administrativo para exigir al responsable la reparación del daño.

La responsabilidad por daños al demanio, ¿es objetiva o subjetiva? Las normas administrativas con rango legal referentes a la materia no hacen ninguna precisión. A nuestro juicio, la responsabilidad debe exigirse por culpa o negligencia, salvo que una ley determine lo contrario.

La responsabilidad debe ser mancomunada, salvo que expresamente se indique que es solidaria. En este sentido, el artículo 56.3 de la Ley 6/1992, de 8 de diciembre, de Protección de los Sistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, establece una vez determinado en el apartado 2 que el infractor debe abonar todos los daños y perjuicios causados, que «cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria.»

En idéntico sentido el artículo 37.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Nacionales.

Este sistema administrativo de resarcimiento de daños debe aplicarse, en mi opinión, exclusivamente para los que se originan, y dentro del ámbito de nuestras reflexiones, a los bienes demaniales destinados al uso público. La reparación, en la medida de lo posible tenderá a restaurar el bien demanial al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión, pudiendo la Administración proceder subsidiariamente a la reparación a costa del obligado. En todo caso el infractor deberá abonar todos los daños y perjuicios ocasionados.

Sin embargo, los artículos 84, 85 y 86 de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, contemplan el sistema administrativo de reparación no sólo para los bienes demaniales destinados al uso público, sino para los afectos a servicios públicos, e incluso para los de dominio privado.

#### **IV. LA APLICACIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A LOS BIENES PÚBLICOS A LOS ENTES LOCALES**

Amén de los mecanismos de defensa de bienes demaniales a los efectos de garantizar su integridad, como el deslinde, la recuperación de oficio o las medidas de policía demanial, no hay, que sepamos, ni un solo precepto en la vigente legislación local que prevea un sistema administrativo de resarcimiento de daños causados a los bienes de dominio público de los Entes locales, destinados al uso público.

La única excepción puede constituir la previsión del artículo 82.1 de la Ley de Montes, que prevé la posibilidad de que la Administración forestal exija los daños y perjuicios causados a los montes, entre los que se encuentran, obviamente, los montes catalogados de los entes locales.

Debe hacerse constar que existe algún precepto en la legislación local que se preocupa por la integridad material del demanio; en este sentido, el artículo 80. 7.<sup>a</sup> del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece la obligación del concesionario de un bien de dominio público de indemnizar los daños que se causaran a dichos bienes y el mismo artículo 8.º, determina cómo una de las obligaciones del concesionario de dominio público el mantenimiento en buen estado de la porción del dominio utilizado.

La inexistencia de norma general o sectorial en la Administración Local reguladora de un sistema administrativo de reparación de daños a los bienes demaniales de uso público, ¿supone que tal institución no pueda ser aplicable a las entidades locales?

A mi juicio no, y así lo hemos sostenido desde el inicio de este trabajo. Es necesario señalar en primer término, y como hemos dicho, que a nivel estatal no existe tampoco una norma general, y las previsiones en la materia se contemplan en legislación sectorial (valga citar, entre otros, el artículo 37 de la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales, los artículos 118 de la Ley de Aguas. Texto refundido 1/2001 de 20 de julio,

95 y 100 de la Ley 2271998, de 28 de julio, de Costas y el artículo 121 de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre).

Además, como hemos indicado, las disposiciones citadas no establecen un procedimiento específico por lo que, a mi juicio, la reparación del daño deberá ventilarse en un procedimiento administrativo en el que deberán seguirse los trámites procedimentales previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En segundo lugar, y esto es fundamental, como ya hemos manifestado, la Constitución en su artículo 45.3 prevé implícitamente un sistema administrativo de reparación de daños a los bienes demaniales, y este sistema debe aplicarse a todos los bienes demaniales, independientemente del sujeto titular de los mismos.

Por tanto, tal sistema es aplicable a los bienes demaniales de los entes locales y se hará operativo a través de las normas procedimentales de la Ley 30/1992.

¿Puede hacerse extensivo este sistema para la reparación del daño originado a los bienes comunales?

A mi juicio sí. No cabe olvidar que la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 ha calificado los bienes comunales como demaniales. Como señala el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 11 de la Sentencia 166/98, de 15 de julio, «centrándonos en los bienes que integran el patrimonio de las Entidades locales y, en concreto, de los municipios, ha de partirse de la distinción tradicional entre bienes de dominio público y patrimoniales» (art. 79.2 LBRC). Complementándose la primera categoría, en virtud del artículo 79.3 de dicha disposición, por ciertos bienes de «una naturaleza peculiar» (STC 4/81) (RTC 1981/4), los comunales, que sólo pueden pertenecer a los municipios y entidades locales menores y cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (art. 80.1 LBL y art. 2, apartados 3 y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales).

En el supuesto de que las Entidades Locales no iniciaran el procedimiento para la reparación de los daños al demanio o a los bienes comunales, ¿podrán los vecinos accionar?

El artículo 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, preceptúa que las Corporaciones Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y



derechos, regulándose en los apartados 2, 3 y 4 el ejercicio de la acción por subrogación por los vecinos.

¿Sería aplicable este sistema para el caso de que la Entidad Local no pusiera en marcha el procedimiento administrativo para el resarcimiento del daño?

Desde mi punto de vista, estimo que los vecinos, obviamente, no podrían poner en marcha el procedimiento administrativo, pero sí ejercitar la acción de responsabilidad ante la jurisdicción ordinaria.

## **V. PREVISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

A nivel del Ordenamiento Comunitario hay que hacer referencia a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, presentada por la Comisión el 21 de febrero de 2002.

De conformidad con el artículo 3 de la Directiva, ámbito de aplicación, se aplicará a los daños ambientales causados por el desempeño de alguna de las actividades ocupacionales relacionadas en el Anexo I y a cualquier riesgo inminente que de tal daño se produzca a raíz de alguna de tales actividades. Se aplicará igualmente a los daños causados a la biodiversidad por el desempeño de actividades ocupacionales distintas de las relacionadas en el Anexo I y a cualquier riesgo inminente que de tal año se produzca a raíz de alguna de tales actividades.

El Comité Económico y Social en su 392.º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (Sesión del 18 de julio de 2002), aprobó por 63 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención, el Dictamen del Comité Económico y Social sobre esta propuesta de Directiva. Los antecedentes se encuentran en el Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental presentado por la Comisión el 9 de Febrero de 2000.