

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION: COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES CONTEN- CIOSOS Y COMPUTO DEL AÑO PARA RECLAMAR EN VIA ADMINISTRATIVA

(Sentencia de 11 de diciembre de 1974. Ponente: GORDILLO GARCÍA)

1. Los hechos que motivaron la Sentencia que vamos a comentar son bastante simples:

El día 29 de mayo de 1969, con motivo de la rotura de una tubería subterránea del Ayuntamiento de Bilbao, se originó una gran salida de agua, que ocasionó graves destrozos en el pavimento, inundando lonjas y locales comerciales, produciendo daños en los mismos, así como en existencias y enseres.

El 29 de mayo de 1970, los perjudicados presentan escrito en el Ayuntamiento bilbaíno, dirigido a su alcalde-presidente, pidiendo que por ser propiedad del municipio la tubería general de agua, sita en la carretera de Larrasquitu, y obligado a su custodia y conservación en buen estado, indemnizase a los peticionarios de los daños y perjuicios causados, que ascendían —según afirmaban—, en conjunto, a la suma de 3.064.071 pesetas, con arreglo a las certificaciones de valoración emitidas por el Comisariado Español Marítimo, cuyo comisario de Averías efectuó las peritaciones.

La Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Bilbao dictó acuerdo, el 19 de agosto de 1970, desestimando la petición de indemnización. El acuerdo es confirmado, en reposición, el 28 de octubre de 1970, fundados ambos en el informe de la asesoría jurídica del municipio, según el cual el plazo de reclamación había caducado el día 28 de mayo del precitado año de 1970.

Agotada la vía administrativa, el 8 de enero de 1971 se interpone por los perjudicados recurso jurisdiccional, que tramita la Sala de lo Contencioso Administrativo de Burgos, con sede en Bilbao, bajo el número 2 de 1971, dictándose el 30 de septiembre del mismo año Sentencia número 111, en la que tras rechazar la causa de inadmisibilidad formulada, entra a conocer del fondo de la cuestión y estima íntegramente la demanda, declarando la obligación del ayuntamiento demandado a indemnizar a los actores en las cuantías por estos solicitadas, con subsiguiente anulación de los acuerdos impugnados por su oposición al Ordenamiento jurídico.

Contra la anterior Sentencia interpuso el Ayuntamiento de Bilbao recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió a la Sala 4.ª del Tribunal Supremo que, en Sentencia de 11 de diciembre de 1974 (Ponente, GORDILLO GARCÍA), confirma la resolución de primera instancia, desestimando el recurso jurisdiccional entablado.

2. La Sentencia del Tribunal Supremo inicia la primera de sus motivaciones jurídicas, declarando que el conocimiento de la litis corresponde a los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

«CDO.: Que por el Ayuntamiento de Bilbao se formula en la presente apelación, como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los demandantes, la de la falta de jurisdicción, por entender se trata de una cuestión de derecho privado de la que legalmente ha de conocer la jurisdicción ordinaria; cuya alegación, no aducida en la primera instancia —por lo que procesalmente no cabe basar en ella un recurso de apelación, ya que no infliere perjuicio alguno al apelante la no concesión en la sentencia recurrida de lo que no había sido solicitado por el mismo— implica, además, una contradicción con los propios actos de la Corporación municipal que, con anterioridad y de modo reiterado, al notificar las resoluciones administrativas recurridas, consigna que contra ellas procede la interposición del recurso contencioso-administrativo; sin que, finalmente, aun siendo posible su estimación de oficio, atendido lo dispuesto en el artículo 5, núm. 2 de la Ley reguladora, pueda tampoco ser aceptada en el caso actual, al encontrarse en manifiesta oposición con lo establecido en los Artículos 128 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y 141 de su Reglamento de 26 de abril de 1957, conforme a los cuales es competente la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer en todos aquellos supuestos en que —como acontece en el presente pleito— esté obligada la Administración, con arreglo a dichos preceptos, a indemnizar daños y perjuicios, lo que se ajusta al criterio mantenido por esta Sala, entre otras, en las Sentencias de 27 de enero de 1971, 8 de febrero de 1973 y 29 de enero de 1974.»

El razonamiento del Tribunal Supremo, cuya transcripción literal hemos hecho, es lo suficientemente claro para demostrarnos nuevamente que, ante daños y perjuicios nacidos del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, el conocimiento de estas reclamaciones no corresponde a los Tribunales Civiles, sino a los órganos que integran la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3. El segundo de los Considerandos rechaza lo que, a nuestro entender, constituía el nervio de la oposición a la reclamación administrativa; es decir, si había o no caducado el derecho a la indemnización, cuando se pide, de la administración municipal, el pago de los daños y perjuicios causados.

El Tribunal Supremo se limita, en este punto, a aceptar y dar por reproducida la argumentación hecha, en primera instancia, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Vizcaya (Ponente, GUERRA SAN MARTÍN), al decir que, por los propios y acertados razonamientos contenidos en los Considerandos de la sentencia apelada, aceptados por esta Sala, ha de rechazarse la petición de inadmisibilidad, fundada en la caducidad de la acción ejercitada por los demandantes ante el Ayuntamiento de Bilbao.

Este es el punto que ofrece mayor interés, puesto que los acuerdos municipales impugnados desestimaron la indemnización que se reclamaba, en base a su extemporaneidad; es decir, por haber transcurrido el plazo de un año que, para formularla, establece el artículo 411 de la Ley de Régimen Local, argumentando—el ente local—que habiendo ocurrido el evento dañoso el 29 de mayo de 1969, no se presentó la oportuna reclamación ante el ayuntamiento hasta el 29 de mayo del siguiente año de 1970, lo que conducía—judicialmente—a la inadmisibilidad del recurso porque *el día del siniestro debe entrar en el cómputo del plazo*, con lo que éste finaba el 28 de mayo y no el 29 en que se presentó la reclamación ante la Administración.

La argumentación de la Sala de Vizcaya, aceptada en toda su integridad por el Tribunal Supremo, era del siguiente tenor:

«CDO.: Que, como es sabido, para el cómputo de períodos de tiempo, cuyo principio y fin no sean fijos del calendario, caben dos sistemas: el llamado de la computación natural, que cuenta los plazos de momento a momento, y el de la computación civil, que los cuenta por días enteros que corren de las doce de la noche a las doce de la noche, siendo este último sistema el que con preferencia siguen las legislaciones, por resultar el más práctico, ya que las horas y los minutos de los acontecimientos iniciales se suelen desconocer u olvidar, e incluso, en ocasiones, el acontecimiento determinante del plazo se prolonga por un período de tiempo más o menos largo.

«CDO.: Que este sistema civil del cómputo es el que rige en general en nuestro derecho, con aplicación de la regla universalmente admitida *dies a quo non computatur in termino* y, por lo tanto, el transcurso del período o plazo tiene su iniciación en el día siguiente a aquel en el cual—en rigor—cae el momento inicial del hecho a acto determinante del plazo, constituyendo meras aplicaciones de este principio lo dispuesto en los artículos

1.130 del Código Civil, 303 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 59 de la de Procedimiento Administrativo, que no hacen sino confirmar la regla imperante en nuestro Derecho de la no computación del día en que tiene lugar el evento desencadenante del plazo de que se trate, principio que únicamente cede ante previsiones concretas y determinadas, como la recogida en el artículo 1.960 del Código Civil.

CDO.: Que habiendo ocurrido el hecho que ha dado lugar a la presente reclamación el día 29 de mayo de 1969, es indudable que al no entrar este día en el cómputo —pues nada especial hay previsto en oposición a la regla anteriormente aludida— el plazo del año, a que se refiere el artículo 411 de la Ley de Régimen Local, y que reiteran el 121 de la Expropiación Forzosa y 40 de la de Régimen Jurídico, no comenzó a correr hasta el siguiente día 30 de igual mes, por lo que el plazo hábil para formular la reclamación finalizaba el día 29 de mayo de 1970 en que, efectivamente, tuvo entrada en el Registro General el escrito de los damnificados reclamando la indemnización, por los daños sufridos, y a la que acompañaban dictamen pericial de la evaluación de los mismos.

CDO.: Que la conclusión expuesta todavía se refuerza, si se atiende a la finalidad perseguida en la moderna regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que ha experimentado una progresiva ampliación desde los primeros atisbos en la Ley Municipal de 1935, hasta la última y completa normación contenida en la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pasando por la de Régimen Local y Ley de Expropiación Forzosa, pero siempre con el propósito claro, paladinamente expuesto en la Exposición de Motivos de la de 26 de julio de 1957, de cubrir lo más posible los riesgos que para los particulares pueda entrañar la actividad del Estado, propósito, que como ha proclamado el Tribunal Supremo en las Sentencias de 11 de noviembre de 1965 y 4 de noviembre de 1969, debe orientar en un sentido ampliatorio y favorable para el perjudicado, el cómputo del plazo de un año, en los casos en que este se ofrezca como dudoso, por lo que independientemente de la argumentación expuesta en el razonamiento anterior, también desde esta otra perspectiva finalista, debe rechazarse la interpretación pretendida por la Administración demandada, en cuanto conduce a una abreviación del plazo de un año, al contar por entero el día inicial del siniestro, con lo que las horas de dicho día anteriores a la producción de los daños contarían ya en el cómputo.

CDO.: Por último, y en relación con este primer tema, que aunque es cierto que la responsabilidad patrimonial de la Administración, es ajena a la responsabilidad criminal e incluso a la patrimonial civil ante la jurisdicción ordinaria, por lo que el plazo del año establecido para exigir la primera, no puede ser interrumpida por la intervención judicial, como ha declarado la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1967, no es sin embargo esta doctrina de carácter tan absoluto que no admita moderaciones, y así el mismo Tribunal Supremo en las Sentencias anteriormente citadas de 1965 y de 1969, ha estimado que la previa causa criminal interrumpe el plazo para ejercitar el derecho de reclamar ante la propia Administración, por lo que en el caso debatido igualmente sería menester tener presentes las actuaciones judiciales a que dio lugar el siniestro que nos ocupa y que no fueron archivadas hasta el día 23 de junio de 1969.»

La posición del Tribunal Supremo, de aceptar en su integridad los razonamientos de la Sentencia dictada en primera instancia, no puede ser más acertada, pues la originaria resolución judicial agota —en síntesis— el problema del tiempo.

Así, tras exponerse por el Tribunal de Instancia los dos sistemas de cómputo existentes —natural y civil— proclama la superioridad jurídica del segundo, por su mayor sentido práctico, «... ya que las horas y los minutos de los acontecimientos iniciales se suelen desconocer u olvidar, e incluso, en ocasiones, el acontecimiento determinante del plazo se prorroga por un período de tiempo más o menos largo.»

Se precisa, después, que el sistema civil es el que, con carácter de generalidad, y salvo disposición en contrario, rige en nuestro Derecho —al igual que en la legislación comparada—, cual lo demuestran los artículos del Código Civil, Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley de Procedimiento Administrativo, que se citan; sin que exista normativa especial prevista, en oposición al principio general enunciado, en el caso que se debate.

A lo anterior se añade el sentido finalista de la normativa que regula la indemnización de daños y perjuicios, devenidos a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, y —finalmente— se bucea en nuestra Jurisprudencia, para encontrar el sentido que, en orden a la interrupción de plazo, pueden tener las actuaciones criminales seguidas por un Juzgado Instructor.

Las premisas antedichas sólo pueden conducir a la conclusión que recoge la Octava de las motivaciones jurídicas:

«CDO.: Que, consecuentemente, es menester entender, que la reclamación ante el excelentísimo Ayuntamiento de Bilbao fue formulada en tiempo hábil, aunque lo fue-

ra el último día del plazo establecido, lo que obliga a rechazar el argumento único expuesto en vía administrativa, adverso a las pretensiones de los ahora recurrentes, y así mismo determina la repulsa de la causa de inadmisibilidad opuesta en esta vía jurisdiccional con el mismo fundamento, independientemente de la mayor o menor corrección jurídica, que supone el articular lo que es en este caso propiamente cuestión de fondo, como causa de inadmisibilidad del recurso.»

4. Resuelto el problema que planteaba el cómputo del plazo de un año, que los perjudicados tenían para reclamar en vía administrativa, la Sentencia del Tribunal Supremo se limita—en su último considerando— a aceptar los razonamientos del Tribunal *a quo*, no desvirtuados en las alegaciones vertidas en Apelación, que conducirán a la desestimación del Recurso interpuesto por el municipio bilbaíno y a la confirmación de la resolución judicial que se apela, en la que —dice nuestro más alto Tribunal— «... se hace la debida aplicación de las normas adecuadas al caso de autos...», que a tenor literal de la primera Sentencia son las siguientes:

«CDO.: Que no obstante lo anterior todavía queda por resolver sobre la procedencia de la indemnización reclamada, a la que el Ayuntamiento, en este proceso, opone sustancialmente, que al haber ocurrido la rotura de la tubería por caso fortuito, totalmente imprevisible, dada la complejidad y extensión del servicio, que impide un eficaz control preventivo, ello exonera a la administración municipal de cualquier responsabilidad.

CDO.: Que la responsabilidad patrimonial de la administración pública, ya tenga su origen en el incumplimiento de contratos, ya en una actividad extracontractual, ya se deba esta última a malicia o culpa de sus órganos o funcionarios, o simplemente al mero funcionamiento—normal o anormal—de los servicios públicos, ha pasado en los últimos años por tres etapas legislativas muy caracterizadas y siempre en un sentido progresivo y ampliatorio de los derechos de los administrados afectados, representada la primera por los artículos 405 y 406 de la Ley de Régimen Local, aplicables únicamente a las Entidades y Corporaciones Locales, pero cuya regulación vino a ser sustituida por la fórmula más generosa contenida en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, de aplicación a toda la Administración Pública, incluso a la Local e Institucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 133-2 del Reglamento de esta Ley, regulación que ha encontrado su plasmación definitiva en el

artículo 40 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a cuyo tenor «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos...»; regulación, en definitiva, acorde con los más elementales principios de justicia, en cuanto dispone que los daños causados a los particulares, por el funcionamiento de los servicios públicos, que benefician a toda la colectividad, no sean soportados individualmente por los afectados, sino por la generalidad de los ciudadanos, a través de la propia administración.

CDO.: Que aplicado al caso debatido la doctrina acabada de exponer, es de observar, a través del informe de la Policía Municipal, obrante al folio 64 del expediente administrativo, que el día 29 de mayo de 1969 se produjo un reventón en la tubería del servicio municipal de aguas de la carretera de Larrasquitu, con salida de gran cantidad de líquido que inundó las industrias de los reclamantes, desconociéndose las causas de la rotura o reventón, pues según el informe del servicio de aguas, que obra en este recurso, «la causa de la avería no ha podido ser determinada y hay que considerarla como un hecho fortuito».

CDO.: Que en consecuencia la responsabilidad del Ayuntamiento de Bilbao en este caso resulta patente, pues la única causa que podría exonerarse de la misma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico, sería la intervención en el suceso de una fuerza mayor, entendida ésta, conforme a la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1969, dictada precisamente en un caso en todo similar al presente, «como aquel suceso que está fuera del círculo de actuación del obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable», como guerras, movimientos sísmicos..., etc., quedando, por el contrario, dentro del círculo de la responsabilidad administrativa, como también enseña el Tribunal Supremo en su sentencia de 15 de febrero de 1968, «aquellos eventos internos, intrínsecos, insitos en el funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste, con causa desconocida..., que es precisamente, como ha quedado reflejado en el anterior razonamiento, el supuesto de autos, en el que ni tan siquiera se ha alegado por la Administración obligada, la concu-

rrencia de ningún evento extraño al normal funcionamiento del servicio de aguas.

CDO.: Que por otro lado la relación de causalidad entre el anormal funcionamiento de este servicio de aguas y los daños padecidos por los reclamantes, está fuera de toda duda, a la vista no sólo del informe de la policía municipal antes aludido, sino de la abrumadora prueba documental aportada por la parte recurrente, y muy especialmente por las actas notariales en las que se consigna la realidad de dichos daños, como consecuencia de la inundación padecida y por las propias fotografías acompañadas, sin que el Ayuntamiento demandado en ningún momento haya puesto en duda tales daños y la causa que los motivó.»

Lo que antecede no puede conducirnos más que a una conclusión: queda ya muy lejos la aplicación del artículo 1.903 del Código Civil (culpa extracontractual o aquiliana), en base a la cual era imposible declarar la responsabilidad de la Administración, salvo cuando obraba por mediación de un «agente especial», y queda superado el sistema más progresivo que se iniciaría en la normativa local. Hoy los daños que se producen por el funcionamiento—normal o anormal—de un servicio público recaen sobre la propia comunidad, representada en este caso por la Administración—estatal, local o institucional—, que debe indemnizar a los particulares perjudicados de todos los eventos dañosos que ese evento haya causado, pues no puede olvidarse que es la propia comunidad ciudadana, la primera que se beneficia colectivamente de la instalación de unos servicios.

Antonio CANO MATA

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo
Doctor en Derecho