

<p><b>Expediente:</b> 11/2002 <b>Objeto:</b> Responsabilidad patrimonial de la Administración <b>Dictamen:</b> 18/2002, de 24 de abril.</p>
---

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de abril de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José M<sup>a</sup> San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Consulta**

El día 4 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.2, en relación con el artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada parcialmente por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, formula petición de dictamen requerido mediante Orden Foral 53/2002, de 18 de febrero, de dicho Consejero sobre expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don ..., en nombre y representación de "...".

Se acompaña a la solicitud de dictamen el expediente administrativo tramitado al efecto (RP 07/00), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 53/2002, de 18 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda, ordenando solicitar dictamen preceptivo de este Consejo, así

como escrito del mismo al Presidente del Gobierno para que, por su conducto, se formule la consulta.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

### **Anteriores a la reclamación de responsabilidad patrimonial**

De la documentación remitida a este Consejo se deducen, esencialmente, los siguientes antecedentes, anteriores a la reclamación de responsabilidad:

a) Por Orden Foral 526/1990, de Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, publicada en el B.O. de Navarra número 72, de 15 de julio, se sometieron a información pública la relación de los bienes y derechos afectados por el proyecto de "Autovía Irurtzun - límite con Guipúzcoa, fase tercera, tramo Irurtzun – Ventas de Muguiro". Entre los bienes y derechos afectados no se incluía ninguno de la pertenencia de "...".

b) "...", por escrito de 16 de julio de 1990, formuló alegaciones a dicha Orden Foral, solicitando se le incluyese "como posible afectado por la construcción de la mencionada autovía ... y se tenga en cuenta la construcción de la misma todos los puntos antedichos al objeto de que por ese Gobierno se puedan adoptar las medidas oportunas".

La segunda y tercera de tales alegaciones son del tenor literal siguiente:

*"SEGUNDA.- Aún cuando las obras de la variante no vayan a pasar directamente por las fincas de esta sociedad, sí van a afectar en gran medida a las aguas del río Larraun, lugar de procedencia del manantial que posteriormente aflora en los terrenos de esta sociedad.*

*Esto nos puede afectar al menos en dos aspectos, tal y como recogemos a continuación. A.- Zona de filtraciones del río (Ver Anexo I).*

*El manantial de la piscifactoría tiene su origen en filtraciones del río Larraun que se producen en el espacio del mismo comprendido a partir del segundo puente del río, situado en la Carretera de Pamplona a San Sebastián contado a partir de las Ventas de Urriza en dirección a Muguiro y que se extienden a lo largo de unos 50 mts. aproximadamente, río abajo y en su margen izquierdo.*

*En dicha zona, próxima a ella, es posible que deba apoyarse un pilar del paso elevado de la autovía que se va a construir en dicho lugar, y la excavación para hacer la zapata podría modificar dichas filtraciones y secar el manantial con lo que la empresa desaparecería.*

*B.- Por otra parte aguas arriba del referido río va a efectuarse una desviación del cauce del mismo (aproximadamente a 1 km de distancia).*

*Esto último puede originar problemas de mortalidad en los alevines y truchas, además de otros problemas de tipos bacterianos y bronquiales en los supervivientes, que exigirán el oportuno tratamiento, todo ello hasta que se limpie el nuevo cauce del río.*

*TERCERA.- Ante estos daños posibles, y al objeto de evitar problemas posteriores les indicamos las bases posibles que pueden utilizarse para la cuantificación de los posibles daños.*

*A.- El valor de la piscifactoría, en caso de que se secase el manantial, oscilaría en estos momentos, sin contar las existencias de peces, entre los ... y ... millones de pesetas.*

*B.- El valor de los peces, para el caso de que hubiese mortalidad de los mismos sería:*

*Alevines: - En fase de huevos: 1,50 ptas. unidad.*

*- A partir de nacimiento: 1,20 ptas/centímetro*

*Trucha Fario: Coste de 1.000 pts/kilogramo*

*La sociedad para su comprobación por los técnicos del Gobierno de Navarra podría efectuar un parte diario de bajas, y guardar los peces para su comprobación durante 24 horas a partir de la entrega del parte antes de enterrarlos.*

*C.- Los daños producidos por las infecciones bacteriales y broquiales podrían ser tasados por algún técnico en ictiopatología de acuicultura. A estos efectos se podría acudir a: ... (Madrid); ... (Madrid); Veterinario patólogo del Gobierno de Navarra en esta especialidad.”*

Dichas alegaciones fueron respondidas por Orden Foral 1028/1990, de 19 de septiembre, hecha pública en el B.O. de Navarra número 117, de 28 de septiembre de 1990, del siguiente modo:

*“14.- .... (...)*

*...., presenta alegaciones antes las posibles afecciones, que las obras de la autovía, pueden tener sobre la explotación de la piscifactoría, bien disminuyendo, o incluso eliminando, el caudal de agua, que en la actualidad disfruta la explotación piscícola (basando su temor en la naturaleza kárstica de la zona), o bien contaminando el agua (por el movimiento de tierras próximo a los cauces fluviales), lo cual puede originar problemas de mortalidad en los alevines y truchas, además de problemas bacterianos y bronquiales en los supervivientes.*

*La valoración “a priori” de las posibles afecciones a la explotación de la piscifactoría, en los dos aspectos anteriormente señalados, es compleja teniendo en cuenta que se trabaja con unas hipótesis más o menos posibles; y la solución de indemnización (en estos momentos), del valor total de la piscifactoría, es una decisión, al menos precipitada, debiendo esperar en su caso, al desarrollo de los acontecimientos.*

*No obstante, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, en colaboración con otros Departamentos del Gobierno de Navarra, cuyos campos competenciales son más afines*

*con la actividad desarrollada (Sanidad; Agricultura, Ganadería y Montes; Medio Ambiente; etc.) llevará a cabo cuantos controles, cualitativos y cuantitativos sean necesarios, procediendo igualmente a valorar e indemnizar los posibles daños originados a la piscifactoría, con motivo de la realización de las obras de la autovía.*

*Dicha valoración podrá contrastarse en cualquier momento con los informes técnicos que el particular aporte al respecto.”*

c) Entre el comienzo de las obras de la autovía y el 31 de diciembre de 1993, fecha ésta que los servicios del Gobierno de Navarra consideraban como de terminación de las obras, fueron abonadas a “...” diversas cantidades de dinero, con un total de ... pesetas, en concepto de los daños causados durante el transcurso de las obras.

d) Por Orden Foral 984/1992, de 19 de octubre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones se aprobó el acuerdo suscrito con la “...”, en el que se fijaba una indemnización mensual de ... pesetas, para el período comprendido entre el 30 de septiembre de 1991 y el 31 de diciembre de 1993, fecha prevista, como ya hemos expuesto, de terminación de las obras de la autovía en la zona, por paralización de la actividad ocasionada por las repetidas obras.

e) Don ..., en nombre y representación de la compañía mercantil “...”, presentó en el Gobierno de Navarra con fecha 10 de diciembre de 1993 escrito solicitando la iniciación de “los trabajos y peritaciones pertinentes al objeto de evaluar los daños causados, de carácter irreparable, para cuantificar la indemnización oportuna”, y, “en su defecto, se tome el acuerdo de entregar a esta sociedad la cuantía de ... ptas. en concepto de indemnización por daños y perjuicios y lucro cesante, importe que estimamos corresponde al valor de las instalaciones propias de la piscifactoría (excluida vivienda existente) y la correspondiente al valor del negocio de acuerdo con la cartera comercial y beneficios obtenidos por el mismo”.

No consta que dicha solicitud fuera resuelta ni que contra su desestimación presunta se interpusiese recurso alguno.

f) Las obras “Construcción de la Autovía Irurtzun – límite con Guipúzcoa, 3ª fase: Irurtzun – Ventas de Muguiro, tramo II: Latasa – Ventas de Muguiro” fueron recibidas definitivamente el día 3 de julio de 1997.

### **Reclamación de responsabilidad patrimonial**

El día 28 de diciembre de 1999, tuvo entrada en el Registro General del Gobierno de Navarra un escrito de don ... de igual fecha, actuando en nombre y representación de la compañía mercantil “...”, en el que se viene a reiterar el de 10 de diciembre de 1993, con el siguiente suplico:

*“Se tenga por recibido este escrito en tiempo y forma ajustados a derecho, y en mérito a cuanto en el mismo se indica:*

- *Solicito se inicien los trabajos y peritaciones pertinentes al objeto de evaluar los daños causados, de carácter irreparable, para cuantificar la indemnización oportuna.*
- *En su defecto, se tome el acuerdo de entregar a esta sociedad la cuantía de ...,- ptas., en concepto de indemnización por daños y perjuicios y lucro cesante, importe que estimamos corresponde al valor de las instalaciones propias de la piscifactoría (excluida vivienda existente) y la correspondiente al valor del negocio de acuerdo con la cartera comercial y beneficios obtenidos por el mismo.*
- *Se persone en nuestras instalaciones el gestor de las piscifactorías del Gobierno de Navarra, con el fin de comprobar el estado del caudal de la piscifactoría.*
- *En caso de no proceder dichas solicitudes, se nos conteste a este escrito denegando los mismos, al objeto de poder adoptar las medidas procedentes en orden a la salvaguarda de nuestros legítimos intereses.”*

## **Instrucción del procedimiento**

Por escrito de 28 de enero de 2000, la instructora del expediente solicitó del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra informe relativo a las circunstancias puestas de manifiesto en la reclamación patrimonial formulada por la compañía mercantil "...", y "sobre cualquier otro aspecto que se considere de interés para la resolución del procedimiento (responsabilidad de las obras, acciones realizadas por el Departamento o Constructora, etc.)". El Secretario Técnico del citado Departamento respondió a la solicitud manifestando que fue el Departamento de Obras Públicas quien llevó la tramitación del expediente, por lo que la información debía recabarse de éste.

Formulada la oportuna solicitud, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, con fecha 6 de marzo de 2000, emitió informe que remitió, juntamente con la documentación interesada, al Departamento de Economía y Hacienda (Sección de Contratación y Seguros).

Mediante resolución 138/2000, de 15 de marzo, del Director General de Economía y Asuntos Europeos, se admitió a trámite "la reclamación formulada por don ..., en representación de la compañía mercantil ..., con motivo de los supuestos daños y perjuicios causados en las instalaciones de la piscifactoría por las obras de la Autovía en el tramo de Irurtzun – Ventas de Muguiro, con número de expediente RP 7/2000". Al mismo tiempo se ordenó la tramitación del correspondiente procedimiento conforme a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), nombrándose instructora, e informar a los interesados que "el plazo máximo normativamente establecido para la resolución del procedimiento y su notificación es de seis meses desde que se inicie el procedimiento, salvo que éste se amplíe con un período extraordinario de prueba, y que transcurrido el plazo señalado sin que haya recaído resolución expresa se podrá entender desestimada la reclamación".

Dicha resolución fue notificada a D. ..., mediante correo certificado, el día 22 de marzo de 2000.

### **Trámite de audiencia y alegaciones**

Por resolución de 23 de julio de 2001, el nuevo instructor (designado por resolución 512/2001, de 18 de julio, del Director General de Economía y Asuntos Europeos, del Departamento de Economía y Hacienda) dio por concluida la fase de instrucción del procedimiento, poniendo, al mismo tiempo, de manifiesto el expediente a los interesados, concediéndoles un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos que estimasen procedentes.

Notificada la resolución a don ... con fecha 1 de agosto de 2001, éste, en representación de "...", formuló, mediante escrito de 16 de agosto de 2001 que tuvo entrada en el Departamento de Economía y Hacienda al día siguiente, alegaciones.

El citado escrito comienza señalando que el 28 de diciembre de 1999, "tras una solicitud dirigida el 10 de diciembre de 1993 al Departamento de Obras Públicas y una carta del 17 de diciembre de 1993 a la Dirección General de Medio Ambiente, se presentaron ante las Direcciones Generales de Medio Ambiente y de Obras Públicas sendos escritos (Doc. Nº 1-A; 1-B y 1-C) solicitando de la Comunidad Foral de Navarra la responsabilidad patrimonial que le cupiese por los perjuicios causados como consecuencia de la construcción de la mencionada autovía, en el que se solicitaba:

*a) se evaluaran por el Gobierno de Navarra los daños causados, de carácter irreparable.*

*b) O bien se procediese a entregar una indemnización evaluada, en aquel entonces, en ... pesetas, importe en el que se estimaba el valor del negocio perdido (excluida la vivienda existente).*

*c) Y que, en todo caso, se personase en nuestras instalaciones alguien (el gestor de las piscifactorías) del Gobierno de Navarra para*



*que pudiese comprobar el estado del caudal de la piscifactoría, por entender que dicha persona estaría cualificada para ese menester.”*

Sigue el escrito con una exposición de los “hechos anteriores”, “alegaciones al proyecto de autovía”, “comprobaciones y estudios” e “indemnizaciones”. Continúa con una remisión a “Escritos posteriores reclamando cierre definitivo”, para proseguir con una exposición de los “fundamentos de derecho” en que ampara su solicitud, analizando la “efectividad del daño”, su carácter de “daño evaluable económicamente” y de “daño individualizado”. Fija a continuación la cuantía de la “indemnización solicitada” para terminar pidiendo se finalice el procedimiento de mutuo acuerdo, “mediante la suscripción del oportuno convenio en los siguientes términos:

*“- Cierre definitivo de la actividad empresarial de las instalaciones de la piscifactoría sita en ....*

*- Indemnización de una sola vez, por importe aproximado de ... pts. u otra cifra de conformidad con lo expuesto anteriormente.*

*- Compromiso de .... de no instar ninguna ulterior reclamación por motivo de las obras de la autovía.*

*b) Se proceda a fijar una indemnización por los daños causados de ... pts.*

*c) Se proceda a declarar la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Foral de Navarra en el caso que nos ocupa, dictándose el modo o forma concreto de fijarse el volumen de la indemnización.”*

Acompaña al escrito 19 documentos.

Mediante oficio de 15 de octubre de 2001 del Instructor del expediente se solicitó de “...” la remisión de las declaraciones referentes al Impuesto sobre Sociedades de los últimos 10 años que justificasen la disminución de la actividad económica y por lo tanto el cese de la misma y “cualquier otro documento que pueda demostrar la paralización de la actividad económica

de la mencionada piscifactoría”, habiéndose remitido por aquélla las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades de los años 1990 a 2000, ambos inclusive.

### **Propuesta de resolución**

La propuesta de resolución propone la desestimación de la solicitud de responsabilidad patrimonial instada, por ser reiteración de otra anteriormente desestimada y no haber quedado acreditada la realidad de los daños.

Se basa para ello, en síntesis:

a) Los perjuicios derivados de la ejecución de las obras “constituyen un elemento más del justiprecio a abonar como consecuencia de la acción expropiatoria y que, por tanto, no cabe reclamar su compensación a través del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial, puesto que si la indemnización se fijó ya definitivamente, y por mutuo acuerdo, estamos ante un acto firme y consentido ... . En otro caso podría darse lugar a una duplicidad indemnizatoria”.

b) Teniendo en cuenta que la reclamación presentada el 28 de diciembre de 1999 es una reiteración de la de 10 de diciembre de 1993, “puesto que se basa en los mismos hechos y no introduce nuevos argumentos o pretensiones, es patente la aplicación a este caso de la doctrina de los actos consentidos y firmes”.

c) En el supuesto de que la reclamación de 28 de diciembre de 1999 se considerara diferente y autónoma de la de 10 de diciembre de 1993, “debemos señalar que la acción para reclamar prescribe al año, por lo que la acción para reclamar por los supuestos daños derivados de las obras de construcción de la Autovía ya ha prescrito”; y

d) No se ha probado la efectividad del daño “puesto que el daño alegado referente a la imposibilidad de continuar con la explotación a que se dedica la mercantil, no es tal, a la vista de las declaraciones del Impuesto de Sociedades presentadas por la misma con fecha 5 de noviembre de 2001. En tales declaraciones se observa que, salvo pequeñas variaciones, la

actividad económica de la empresa ha ido en aumento desde la fecha del último pago efectuado por esta Administración en diciembre de 1993”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El artículo 16.1, letra i) de la LFCN dispone, con carácter general, que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, y, en particular, en las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas.

Por otra parte, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante RPRP) dispone en su artículo 12.1 que, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se recabe el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. Asimismo, el apartado 2 de dicho precepto reglamentario señala que *se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones. En dicho dictamen deberá ser tenido en cuenta lo prevenido en el citado artículo 12.2 del RPRP.

### **II.2ª. Órgano competente para conocer de la reclamación**

En cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000 (y anteriormente la Disposición Adicional Quinta de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999; e igual disposición de la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996), atribuye al Consejero de Economía y Hacienda, la competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, previa instrucción de los expedientes por el Servicio de Patrimonio, excepto los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y por responsabilidad profesional del personal sanitario al servicio del mismo, que corresponde al Director Gerente de dicho organismo autónomo.

### **II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos**

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española. Su regulación se contiene en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la LRJ-PAC, que ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el RPRP.

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”*.

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2). Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular

provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC).

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de 2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.

c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

e) Ausencia de fuerza mayor.

Esta responsabilidad patrimonial se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para

declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

#### **II.4ª. Improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios**

##### **a) Inexistencia de relación de causalidad**

A mayor abundamiento tampoco se da en el presente caso la relación de causalidad entre la acción producida por la Administración y el resultado dañoso ocasionado.

Como ya tiene señalado este Consejo en ocasiones anteriores (dictamen 58/2001), el sistema legal de responsabilidad patrimonial de la Administración viene dotado de una naturaleza objetiva que prescinde de las notas de ilegalidad o culpabilidad en el actuar de la Administración como presupuesto necesario de su eventual responsabilidad, a diferencia de la tradicional perspectiva subjetiva de la culpa o negligencia predominante en el ámbito del Derecho Civil, de tal manera que el fundamental criterio de imputación se erige sobre la necesidad de acreditar una adecuada relación de causalidad entre el daño o perjuicio y el funcionamiento de los servicios públicos, sea éste normal o anormal, comprendiéndose cualquier clase de actividad pública e incluyendo en ella su propia inactividad o pasividad.

Sin embargo, ese sistema de responsabilidad objetiva que ha dado lugar a la proliferación de reclamaciones y a la extensión en la ciudadanía de lo que se empieza a conocer como cultura de la responsabilidad o indemnidad, no convierte a las Administraciones Públicas “en aseguradoras

universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998).

Con buen criterio ha señalado también el Consejo de Estado, en su Memoria de 1998, que “la pretendida existencia de una cláusula general, con fundamento constitucional, de responsabilidad objetiva de la Administración ha generado expectativas infundadas, y puede llevar a imponer a la Administración cargas insoportables. En los últimos años se observa un desbordamiento de reclamaciones por responsabilidad administrativa, muchas veces con motivos bastante peregrinos, que se explica en parte por la inexistencia de una clara definición de los criterios de imputación a tener en cuenta según los casos, pero también deriva de la confusión creada por el pretendido principio universal de responsabilidad objetiva, que no permite a nuestros jueces sentar criterios seguros y claros para una aplicación judicial justa y estricta de los principios de responsabilidad administrativa”.

Así las cosas, nuestro sistema legal de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas se erige fundamentalmente, sin perjuicio de otros requisitos o condiciones que se han apuntado anteriormente, sobre la necesaria concurrencia y acreditación de dos elementos: la relación de causalidad, por referencia a la exigencia de un nexo causal entre la actividad administrativa y el daño padecido por el particular; y la existencia de lesión resarcible, en cuanto que no todo daño tiene a estos efectos el concepto de lesión, que se reserva a aquel daño antijurídico, no tanto por referencia a la parte activa de la relación causal sino más propiamente a su parte pasiva, esto es, a quien padece un daño sin tener la obligación jurídica de soportarlo.

Entrando ya en las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, la reclamante establece, al parecer, la relación

de causalidad en las obras del proyecto de la “Autovía de Irurtzun - límite de Guipúzcoa, fase tercera, tramo Irurtzun – Ventas Muguiro”, pero ni lo afirma, ni lo prueba, lo que se evidencia por el hecho de que la propia empresa solicitante manifieste en su escrito de 10 de diciembre de 1993, al que se remite en el de 28 de diciembre de 1999 por el que se inicia –repetimos- este procedimiento de responsabilidad patrimonial, que “una vez terminadas las obras de la autovía venimos observando que la instalación ha quedado totalmente inservible para la actividad que venía desarrollando ... y todo ello como consecuencia de:

- Una reducción del caudal en el manantial de agua en la piscifactoría, por motivos que desconocemos, de un 67% aproximadamente.
- Menos calidad de las aguas que afloran a la piscifactoría.”

Resulta innegable que la causa de la reducción del caudal alegada y la de la “menor calidad de las aguas”, pudiera ser cualquiera otra, entre las que podría incluirse el descenso de la pluviometría, no debiendo olvidarse que, en todo caso, como ya lo tenemos dicho, la carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización, requisito que no se cumple en el presente caso.

#### **a) Falta de acreditación de la efectividad del daño alegado**

En la propuesta de resolución se mantiene que los perjuicios derivados de la ejecución de las obras constituyen un elemento más del justiprecio abonado en su día como consecuencia de la acción expropiatoria y, que, por tanto, no cabe reclamar su compensación ahora, “a través del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial, puesto que la indemnización se fijó ya, definitivamente, y por mutuo acuerdo, ...”, por lo que su abono podría dar lugar a una duplicidad indemnizatoria, criterio que no comparte este Consejo, porque de la documentación unida al expediente administrativo se deduce que las “indemnizaciones” abonadas a la reclamante con anterioridad al 31 de diciembre de 1993, fecha prevista para la terminación



de las obras, lo fueron para compensar los daños producidos a la “...” por la inactividad de la explotación durante la realización de las mismas.

Sin embargo, este Consejo coincide con la citada propuesta en cuanto a que no “se ha verificado la efectividad del daño”.

En efecto, del examen de las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades remitidas por la reclamante, a petición del Instructor del expediente, se deduce que el volumen de ventas y, por tanto, la actividad empresarial con posterioridad a 1993, año en que se normalizó la situación por la terminación de las obras, ha aumentado en todos los casos con relación al año anterior, excepto en el año 1999, habiendo pasado de una facturación de ... pesetas en 1994 a ... pesetas en el 2000, alcanzándose el volumen máximo de ventas en 1998 con ... pesetas. Es decir que la actividad de la empresa lejos de haberse visto reducida ha tenido un incremento sostenido a lo largo de los últimos años, lo que evidencia la inexistencia de los daños alegados; en todo caso no acreditados.

#### **b) Recapitulación**

No se da, por tanto, en el presente caso relación de causalidad entre la acción producida y el daño causado, ni se prueba tampoco la efectividad del mismo, requisitos exigidos, entre otros, para que proceda la indemnización. Ello avala la desestimación de la reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada, aunque este Consejo, en contra de lo afirmado en la propuesta de resolución, entienda que no ha prescrito la acción de indemnización, porque la reclamación iniciada por escrito de 10 de diciembre de 1993 no ha sido resuelta expresamente –a lo que está obligada la Administración en todos los procedimientos (artículo 42.1 de la LRJ-PAC)-, y, en este supuesto, el interesado puede entender que la resolución presunta es contraria a la indemnización (artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por R.D. 429/1993, de 26 de marzo) o esperar a que se produzca la resolución expresa.

### **III. CONCLUSIÓN**

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por la mercantil "..., en solicitud de abono de ... de pesetas, "en concepto de indemnización por daños y perjuicios y lucro cesante", derivados de las obras de construcción de la "Autovía Irurtzun – límite con Guipúzcoa, fase tercera, tramo Irurtzun – Ventas de Muguiro", debe ser desestimada por no concurrir la relación de causalidad precisa para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, y no aparecer probada la efectividad del daño alegado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento