

INFORMES Y DICTAMENES

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

351.943(46)

El sistema de responsabilidad del Estado por los daños ocasionados a los particulares ha sido establecido en nuestro Derecho, corrigiendo la injusta regulación anterior que se contenía en el artículo 1.903 del Código Civil, por el artículo 121 y siguientes de la ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y confirmado por el artículo 40 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

Este sistema de responsabilidad descansa sobre los principios esenciales de efectiva producción de un daño patrimonial e imputación de la producción del daño a la Administración. El principio general de exigencia de culpa ha sido sustituido por el de imputación objetiva (consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos).

Sobre esta materia, «DA» se complace en publicar cuatro breves dictámenes del Consejo de Estado, extraídos de su Recopilación de Doctrina Legal.

Antecedentes

Varios industriales solicitan que se les indemnice de los daños y perjuicios sufridos en sus industrias con motivo de la supresión de un paso a nivel, como consecuencia de haberse variado el trazado de una carretera; tal petición se formula al amparo del

artículo 121 de la ley de Expropiación Forzosa.

Consulta

El sistema de responsabilidad civil del Estado por los daños ocasionados a los particulares ha sido establecido

en nuestro Derecho, corrigiendo la injusta regulación anterior que se contenía en el artículo 1903 del Código Civil por los artículos 121 y siguientes de la ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y confirmado con el artículo 40 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. Este sistema de responsabilidad descansa sobre dos principios esenciales: primero, la efectiva producción de un daño patrimonial; segundo, la imputación de la producción de ese daño a la Administración. Es esta última nota la que presenta variantes sobre el sistema general de la responsabilidad civil, tal como está regulada en el Código Civil, ya que se sustituye el principio general de exigencia de culpa (artículo 1902) por un principio de imputación objetiva («consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos»).

En el caso concreto del expediente, tramitado al amparo de estos preceptos, no se plantea problema ninguno en cuanto al elemento de imputación, por ser incuestionable que las obras de donde habían derivado los perjuicios que se denuncian han sido, en efecto, producidos por una obra pública, ordenada por la Administración y ejecutada por cuenta de la misma.

Pero donde se plantea el problema es en cuanto al elemento material de daño, siendo preciso discernirse, en efecto, los perjuicios que los reclamantes invocan merecen tal calificación, y son, como pide el artículo 122 de la ley de Expropiación Forzosa, «daños efectivos y evaluables económicamente».

Por lo que respecta al industrial A.,

sólo tiene la consideración de daño la privación de la servidumbre de carros, si la misma tenía, en efecto, existencia legal y no ha sido restablecida, así como también la privación del derecho de luces que supone haber construido un muro, en parte al menos, en distancias inferiores a dos metros (argumento del artículo 582 del Código Civil); estos dos singulares y concretos perjuicios deben ser valorados sustantivamente.

En cuanto al industrial B., propietario de un inmueble, el hecho de tener que dar un rodeo para entrar en la nueva carretera no constituye daño en sentido técnico, esto es, privación de derechos patrimonialmente evaluables, porque la situación de antigüedad y de servicio de un inmueble respecto de una vía pública no es constitutiva de ningún derecho subjetivo; concretamente, no es un derecho de servidumbre, sino que debe calificarse de un simple interés que deriva de la relación de uso público de las calles; este uso público, a su vez, es un simple derecho reflejo de la norma objetiva reguladora del dominio afectado al uso público y del acto mismo de la afectación, y no tiene contenido patrimonial, sino simplemente corporativo o ciudadano; de modo que una alteración o privación del mismo como consecuencia de un cambio de afectación o de una alteración del desplazamiento del demanio, tan corriente, por otra parte, en la manipulación de estos bienes, no puede dar lugar nunca a una indemnización; y así, por eso, tales privaciones no necesitan instrumentarse como expropiaciones, ni su causación por vía indirecta, cuando no ha mediado expropiación, puede dar lugar a responsabilidad (la relación

entre los institutos de la expropiación y la responsabilidad civil por su referencia común a un objetivo idéntico, sin perjuicio de que la primera opere *ex ante*, para llegar a la privación, y la segunda *ex post*, cuando la privación ha sido causada, está declarada por el propio artículo 121 de la ley de Expropiación Forzosa). Ahora bien, si el inmueble propiedad del industrial ha aumentado la humedad, esto sí puede ser un perjuicio en sentido técnico, si se acredita la efectividad de este desmerecimiento y la relación de causalidad directa del mismo respecto de las obras. Con esta salvedad, que limitaría, además, la indemnización al valor específico de este perjuicio, esta reclamación debe ser desestimada.

Por lo que se relaciona con la petición del industrial C., que explota un negocio de café-bar y que sufre los perjuicios derivados del cambio de trazado en la carretera, el Consejo de Estado reitera su doctrina de que esto no es un daño en el sentido del sistema de responsabilidad civil, porque no se le ha privado de ningún derecho, sino de un simple interés, en virtud del cambio de emplazamiento de la vía pública, y que, aunque esto produzca un perjuicio económico indudable, el mismo no es indemnizable; sería muy grave sentar con carácter general el criterio contrario, que implicaría que la alteración de un plano de ordenación urbana, o de una estación, o del itinerario de medios públicos de transportes, el cierre de un ferrocarril, el traslado de una oficina pública, etc., al implicar posibles consecuencias económicas en los negocios de las zonas en cuestión, tendría que determinar un deber de

indemnización por parte de la Administración.

Finalmente, la alegación formulada por el industrial D., de que se ha construido un muro delante del inmueble que ocupa, el Alto Cuerpo Consultivo considera, como ya razonó en cuanto a la reclamación del industrial A., que éste sí es un perjuicio indemnizable, por tratarse de la privación del derecho de luces definido por el artículo 582 del Código Civil; pero, en este caso, resulta que el reclamante es un mero arrendatario y no tiene derecho a una indemnización sustantiva distinta a la que se reconozca al propietario del inmueble; el derecho a indemnización separada de la del propietario la tiene el arrendatario únicamente en caso de desalojo, pero no puede reconocérsele (y así ocurre en el Derecho civil) cuando se trata de la constitución de un derecho de servidumbre sobre el inmueble arrendado. En resolución, pues, esta reclamación debe desecharse íntegramente.

(Dict. 6 de julio de 1961. Exp. número 27.412.)

Antecedentes

Expediente relativo a una indemnización especial a los trabajadores y colonos de una finca rústica que han quedado sin vivienda, al ser inundadas las que ocupaban por las aguas del embalse del pantano de C. Estos trabajadores y colonos, según resulta acreditado, fueron indemnizados en el expediente expropiatorio, pero no percibieron nada por cambio de residencia, porque esperaban ser establecidos en los poblados creados por el Instituto Nacional de Colonización,

cosa que ha resultado imposible, motivo por el cual se solicita una indemnización especial.

Tanto la Confederación Hidrográfica respectiva como el Ministerio de Obras Públicas son conformes en conceder esa indemnización. La Intervención General de la Administración del Estado, en un primer informe, entiende que no es de aplicación al caso el decreto de 26 de mayo de 1950, que autorizaba indemnizar cualquier perjuicio que ocasione la ejecución de obras públicas. El Ministerio de Obras Públicas insiste en la procedencia de su propuesta, por considerar que la ley de Expropiación Forzosa de 1879 no se opone a estas indemnizaciones, existiendo precedentes exactos regulados por decretos especiales para los pantanos del Ebro, Mansilla, Linares del Arroyo y Barrios de Luna, que han sido convertidos en regulación general en la actual ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954; el Ministerio, en fin, hace notar que si no se tuvo en cuenta este aspecto indemnizable en el primitivo expediente expropiatorio fue debido a preverse un traslado de los colonos a los poblados creados por el Instituto Nacional de Colonización, lo cual no ha podido efectuarse, sin culpa alguna de los colonos. La Intervención General de la Administración del Estado, en un segundo informe, acepta la conformidad del gasto, siempre que sea aprobado por decreto, previa audiencia de este Alto Cuerpo Consultivo.

Consulta

El Consejo de Estado acepta la pertinencia de la indemnización especial que se propone y la estimación de

la cuantía, a la que los interesados han prestado conformidad. Los conceptos indemnizables que se considera han venido siendo objeto de disposiciones especiales para cada uno de los pantanos que inundaban zonas pobladas, finalmente han sido reconocidos con carácter general por la ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, artículos 86 y siguientes. Aunque la expropiación principal determinada por las obras del pantano del C. no se tramitó conforme a esta nueva ley, no parece dudoso al Consejo de Estado la justicia de aplicar sus criterios de fondo a este caso, en virtud de justificaciones técnicas de distinto carácter, como la retroactividad de la ley favorable en materia de daños, principio de Derecho que puede inferirse en los artículos 24 del Código Penal y 45, párrafo 3.º, de la ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 o, más cómodamente aún, del principio de integridad del súbdito frente a todos los daños patrimonialmente evaluables causados por la acción administrativa, que hoy recoge el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que precisamente en materia de expropiación había mantenido una jurisprudencia progresiva y constante (doctrina llamada de las expropiaciones indirectas).

La única cuestión que puede plantearse es en materia de procedimiento, pues el expediente no ha seguido los trámites dispuestos para este tipo de indemnizaciones por el Reglamento de la ley de Expropiación de 26 de abril de 1957. Sin embargo, el Consejo de Estado no cree que tal procedimiento sea un requisito formal invalidante en el presente caso, en

primer lugar, porque, como se ha notado, se trata de una incidencia en un expediente expropiatorio tramitado conforme a la legislación anterior, y como tal, no sometido formalmente a la legislación nueva; y, en segundo término, porque, de todas maneras, el procedimiento formal de justiprecio puede hacerse innecesario en el sistema de la propia ley (tanto en la de 1879 como en la de 1954), cuando se llega a un acuerdo amigable con los expropiados en cuanto a la fijación del justiprecio (artículo 24 de la ley actual), situación que es exactamente la del caso del expediente.

No obstante, y para seguir la analogía que se ha invocado, tanto de los actuales ley y reglamento de Expropiación Forzosa como de los decretos especiales para obras de determinados pantanos, parece conveniente que la determinación de la indemnización, primero, y la aprobación de su cuantía, con autorización del gasto correspondiente, seguidamente, sean acordadas mediante decreto en el Consejo de Ministros, conforme ha propuesto la Intervención General de la Administración del Estado.

(Dict. 3 de noviembre de 1960. Expediente núm. 26.935.)

* * *

No siendo procedente la responsabilidad patrimonial del Estado a título de daños y perjuicios —de acuerdo con lo previsto en los artículos 40 y 42 de la ley de Régimen Jurídico—, puede serlo a título de equidad de acuerdo con el artículo 24 de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.

Antecedentes

Se deducen del dictamen.

Consulta

A juicio del Consejo de Estado hay que dilucidar la cuestión planteada por la Asesoría Jurídica del Instituto Español de Moneda Extranjera relativa a la concesión a una compañía naviera, no por este organismo, sino por el Estado, de una indemnización, vistas las circunstancias que concurren en el caso, que la compense del daño patrimonial que dicha compañía alega.

Dos requisitos exige, entre otros, la vigente ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 para que nazca el derecho a una indemnización del Estado: primero, que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, y el segundo, que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa. De estos dos requisitos es incuestionable que el segundo no concurre en el daño alegado por la compañía naviera, puesto que ningún funcionamiento normal o anormal de los servicios del Instituto Español de Moneda Extranjera ni de ningún otro servicio público lo ha ocasionado, así como tampoco es posible atribuirlo a ninguna medida no fiscalizable en vía contenciosa. El Estado español no fue quien impidió que los pesos argentinos adquiridos por la compañía naviera pudieran venir a España, ni que se abonase su contravalor en pesetas en el momento de su adquisición. Es el Estado argentino el que, soberana e independientemente, se opuso, al acordar el bloqueo, a su transferencia al IEME y el que determinó su devaluación. Por consiguiente, no es posible fundamentar

en la ley antedicha la concesión de una indemnización; ni tampoco cabe basarla en lo determinado en el artículo 24 de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, que admite no sólo las reclamaciones contra el Estado a título de daños y perjuicios, sino también a título de equidad; porque a ningún acto del Estado español puede atribuírsele la condición de causa de la lesión patrimonial aducida. Ni siquiera se podría fundar el otorgamiento de una indemnización en el hecho de que las medidas adoptadas por el Gobierno argentino, en orden al bloqueo y a la devaluación del peso, que dieron lugar a la lesión sufrida por la compañía naviera, hubiesen sido en cierto modo motivadas por determinados actos o medidas acordadas por el Gobierno español, ya que este supuesto es notorio que no se ha producido. Así lo confirma la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, en informe de 1 de junio de 1960, y lo ratifica el propio ministro de Relaciones Exteriores y Culto del Estado argentino, en carta de 27 de diciembre de 1949, dirigida al titular del Departamento primeramente citado y cuya copia figura en el expediente. En ella se reconoce que el incumplimiento por parte de la República Argentina del convenio comercial de 30 de octubre de 1946 y del protocolo de 9 de abril de 1948, no tiene otra razón de ser que la de las circunstancias financieras en que entonces se encontraba la Argentina y que determinaban que estuviese en una verdadera situación de estado de necesidad.

En cuanto a la existencia de posibles beneficios obtenidos por el Es-

tado, en los que pudiera ampararse la concesión, en concepto de equidad, de una indemnización a la compañía naviera, conviene subrayar, aun a riesgo de incurrir en una reiteración de conceptos, que tales beneficios ni se han producido ni habrán de producirse.

(Dict. 20 de octubre de 1960. Expediente núm. 26.561.)

* * *

La situación de contigüidad de un inmueble con un camino público no constituye un verdadero derecho. Por ello, una alteración de la norma general reguladora del dominio no puede dar derecho a una indemnización.

Antecedentes

Con motivo de las obras de ensanche de un puente, D. V. F. reclama una indemnización de perjuicios por habersele dificultado la utilización de un inmueble en el que proyectaba la instalación de un local de negocios.

Consulta

El Consejo de Estado reitera la doctrina que sentó en su dictamen de fecha 15 de julio de 1961 (expediente número 27.412), en un caso análogo por no tratarse de daños en sentido técnico.

El principio de la responsabilidad civil del Estado proclamado por los artículos 121 de la ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y 40 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cubre desde luego los daños ocasionados sin culpa «por funcionamiento normal de los servicios públicos», pero

es inexcusable que se trate de verdaderos daños, esto es, de una privación de derechos económicamente evaluables. Ahora bien, la situación de contigüidad de un inmueble con un camino público no constituye un verdadero derecho y, concretamente, no un derecho de servidumbre, sino que es un simple interés que deriva de la relación general de uso público de las calles; el efectivo derecho al uso público de las calles no tiene contenido patrimonial, sino que es un simple derecho corporativo o ciudadano, reflejo de la norma general reguladora del dominio, de modo que una alteración o privación de éste, como consecuencia de un cambio de afectación o de una alteración del emplazamiento, fenómenos tan habi-

tuales, no puede dar por sí mismo derecho a una indemnización porque no es un derecho localizado sobre una cosa determinada, sino sobre el género demanial de que se trate.

En la presente reclamación no parece aludirse a otros perjuicios que a los de esta naturaleza, derivados del cambio de rasante de la calle y de la pérdida de hipotéticas expectativas comerciales. Sin embargo, si la obra pública hubiese producido debilitación del inmueble o humedades permanentes en el mismo, o cualquier otro género de efectivos daños materiales, éstos sí serían, en efecto, indemnizables.

(Dict. 2 de mayo de 1963. Expediente núm. 29.909.)



NOVEDAD EDITORIAL

1968

Sentencias en apelación de las AUDIENCIAS PROVINCIALES

En materia civil y penal

La primera parte de este volumen recoge las sentencias civiles, dictadas durante el año 1968, agrupadas por Audiencias Provinciales. Van precedidas todas ellas de un epígrafe expresivo de la materia a que hacen referencia y de un extracto de la doctrina que configuran.

Con idéntica sistemática, la segunda parte comprende las sentencias penales del mismo período.

Completan el volumen índices sistemáticos y analítico.

Es de destacar que, de las 667 sentencias penales que recoge, 373 (es decir, el 55 por 100) corresponden a materias de circulación. Ello hace de este volumen una obra de consulta imprescindible para los profesionales del Derecho que se enfrenten con cuestiones de circulación y en particular para los asesores y ejecutivos de las Compañías aseguradoras.

Un volumen de 400 págs., a doble columna. Formato 21 X 27 cm.

Precio: 290 ptas. en rústica; 360 ptas. encuadernado en guaflex