



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 / 1 9 8 6

La Laguna, a 4 de abril de 1986.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre *expediente de indemnización por daños a particulares m relación con el servido público de carreteras (EXP. 10/1986 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Antes de entrar a examinar la cuestión de fondo sometida a dictamen de este Consejo, procede declarar la legitimación activa de los reclamantes mencionados en los expedientes administrativos remitidos a este Organismo, por cuanto ostentan la titularidad de la relación o situación jurídica sobre la que versan los referidos expedientes.

Por lo que se refiere a la legitimación pasiva, ha de declararse que la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) se halla debidamente legitimada, por haber asumido las funciones del Estado en materia de carreteras, habiéndosele traspasado también los medios personales, materiales y presupuestarios para su debido ejercicio mediante el Real Decreto 2125/1984, de 1 de agosto.

### II

1. El fundamento original de las reclamaciones formuladas a causa de los hechos acaecidos está en la culpa extracontractual que contempla los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil, consagrando el principio *alterum non laedere*, del que se deriva la obligación de indemnizar como consecuencia del daño producido. La

---

\* **PONENTE:** Sr. Pedreira Gómez.

responsabilidad extracontractual presupone la acción u omisión de una persona, siendo indiferente que el daño producido se derive de una conducta activa, *culpa in comittendo*, o pasiva, *culpa in omittendo*. Por otra parte, debe recordarse que, en principio, la Administración respondía únicamente cuando en las acciones u omisiones de sus órganos representativos existía culpa o negligencia. Sistema éste seguido por el art. 1.903 del Código Civil, con la restricción adicional de que el Estado sólo respondía cuando obraba por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente correspondía la gestión practicada, pues, en este caso, la responsabilidad no era del Estado, sino de aquél. La doctrina jurisprudencial declaró reiteradamente en el pasado que el Estado no era responsable de los daños ocasionados a los particulares por los funcionarios, dado que no cabía atribuirle culpa o negligencia en la organización de los servicios públicos (Sentencias, entre otras, de 7 de enero 1898, 18 de mayo 1904 y 8 de julio 1911, del Tribunal Supremo).

Por consiguiente, la responsabilidad de la Administración era excepcional, siendo la regla general la irresponsabilidad por los daños causados por sus funcionarios. Se trataba, pues, de una responsabilidad subsidiaria, siempre en defecto del responsable directo, de causante material del daño, de modo que la indemnización obedecía a los mismos principios que los recogidos en el art. 1.902 del Código Civil.

2. No obstante, hemos de significar el desplazamiento de la clásica responsabilidad por culpa o negligencia, en el ámbito administrativo, habiendo sido sustituida por la vigente responsabilidad objetiva en nuestro Ordenamiento jurídico a partir de la entrada en vigor de la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950. Así, su art. 415 dispuso, que las entidades locales responderían en forma directa o subsidiaria de los perjuicios y daños que ocasionen a los derechos de los particulares la actuación de sus órganos de Gobierno o la de sus funcionarios, en la esfera de sus atribuciones. Según su art. 406, la responsabilidad sería directa, no sólo en el aspecto contractual, sino también cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la entidad local, sin necesidad de culpa o negligencia graves imputables a sus autoridades, funcionarios o agentes.

Este nuevo sistema de responsabilidad de la Administración fue consolidado y generalizado por la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, cuyo art. 121 concede indemnización por toda lesión que los particulares sufran en los

bienes y derechos a que dicha Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir a sus funcionarios con tal motivo.

Asimismo, el art. 135 del Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957, permite exigir responsabilidad solidaria a la Administración y funcionarios, limitando el derecho de repetición a los casos de dolo y culpa graves. Por su parte, la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, estableció la responsabilidad directa de las entidades locales de modo similar al que se previó en la Ley homónima anterior.

Las disposiciones comentadas sientan, como regla general, la responsabilidad directa frente al perjudicado, habida cuenta de que no se exige demandar antes, ni al mismo tiempo, al funcionario o empleado causante material del daño.

Definitivamente, la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), de 26 de julio de 1957, consagró el nuevo sistema en su art. 40, estableciendo la responsabilidad de aquélla por las lesiones que causen daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados en una persona o grupo de personas, producidos a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa, salvo en los casos de fuerza mayor.

La moderna doctrina fundamenta esta responsabilidad de la Administración en el principio de solidaridad ciudadana, que obliga a repartir la carga sufrida por uno entre todos. Trátase de la idea, que se abre camino en la jurisprudencia civil, de imponer la misma clase de responsabilidad solidaria a los varios participantes de un acto ilícito por los daños causados a otro, aunque esta solidaridad no esté prevista ni regulada especialmente por la ley.

En todo caso, para que prospere la reclamación de daños y perjuicios contra de la Administración, la jurisprudencia exige tres requisitos: la realidad de los daños y perjuicios; que éstos se causen en el funcionamiento de un servicio público; y que entre aquéllos y la actividad administrativa haya relación de causa a efecto, excepto en los supuestos de fuerza mayor, según se ha expuesto y subraya la doctrina.

3. Finalmente, debe hacerse notar que la Constitución ha recogido expresamente este nuevo sistema, al disponer su art. 106.2, que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos. Esta fórmula constitucional es aplicable a todas las Administraciones Públicas en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18.a del propio texto constitucional.

## C O N C L U S I O N

Si, como parece desprenderse de los respectivos expedientes administrativos, están acreditados los daños denunciados, su evaluación efectiva, y la necesaria relación de causalidad, en mérito de cuanto queda razonado en los fundamentos anteriores, este Consejo Consultivo estima que proceden las pretensiones formuladas en aquéllos, sujetas a las cantidades que en cada caso fije o hay fijado el técnico que designe la Administración.