



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 4 de abril de 1986.

Dictamen recabado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre *expediente de indemnización por daños a particulares en relación con el servicio público de carreteras (EXP. 9/1986 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen será determinar si es procedente la reclamación que, en concepto de daños y perjuicios, se formula por un particular ante el Gobierno de Canarias, de conformidad con lo previsto en el art. 10.7 de la Ley 4/1984, de 6 de julio.

En el oportuno expediente administrativo aparecen acreditados los daños producidos en el vehículo, aunque sin constancia de forma precisa y correcta de la evaluación de los mismos, necesaria para Fijar el *quantum indemnizatorio*.

2. Por lo que se refiere a la legitimación activa, el reclamante se encuentra legitimado «ad causam» para impetrar el derecho solicitado, por ostentar la titularidad de la relación o situación jurídica material sobre la que versa el expediente sometido a la consideración de este Consejo Consultivo.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, se halla legitimada la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), por haber asumido las funciones del Estado en materia de carreteras, habiéndosele traspasado los medios personales, materiales y presupuestarios para su ejercicio en virtud del Real Decreto 2125/1984, de 1 de agosto.

---

\* PONENTE: Sr. Pérez Voitúriez.

## II

1. Es innegable que, desde la óptica del Derecho privado, los hechos acaecidos a los cuales se incardinan las reclamaciones se incluyen en el ámbito de la culpa extracontractual o aquiliana que regulan los arts. 1902 y siguientes del Código Civil, preceptos que consagran el principio *alterum non laedere*, Porque, al sancionar el daño con la consecuencia de la obligación de indemnizar, está proclamando implícitamente que no se debe dañar a otro.

Presupone la responsabilidad extracontractual la acción u omisión de una persona, pues es indiferente que el daño se produzca por medio de una conducta culposa activa («*culpa in comittendo*») o pasiva («*culpa in omittendo*»).

No obstante, para que el acto u omisión generen responsabilidad es necesario que sea ilícito, esto es, antijurídico y que sea atribuible al agente, bien porque tuviera intención de causarlo, bien porque pudiendo y debiendo preverlo no lo previó.

Desde luego, es cierto que la responsabilidad sin culpa constituye una aspiración del Derecho moderno, en el sentido de que el hombre responda de todo daño, incluso del no culpable; es decir, que responda aunque haya ejecutado un acto con la necesaria previsión y prudencia y sin posibilidad alguna de prever el resultado dañoso, aunque el Código Civil no consagra este principio del «daño objetivo», si bien admite, con ciertos límites, una responsabilidad por actos sin culpa. En definitiva, la consecuencia jurídica del acto culposo extracontractual será la indemnización de daños y perjuicios.

2. Relacionando el daño producido en este supuesto con la responsabilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias por lesión en cualquiera de los bienes y derechos de los particulares, hay que indicar que, en principio, la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios se limitaba a los daños causados por éstos cuando obraban como agentes especiales suyos, cabiendo entonces presumir en los mismos la culpa o negligencia, que es la base generadora de esta clase de obligaciones. Más, si el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada, será éste el responsable, no teniendo que responder el Estado.

Sin embargo, esta distinción ha desaparecido en la Ley de 26 de julio de 1957, de Régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), en cuyo art. 40.1 se

prescribe que «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 o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa».

Así, la LRJAE regula con carácter general y objetivo la responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios, pues, pese al gran avance que supuso la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 -en cuyo art. 121.1 aborda este tema, si bien referido a los bienes y derechos a que tal Ley concierne-, pareció oportuno consignarla en términos más generales, a fin de cubrir todos los riesgos que para los particulares pudiera entrañar la actividad del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, o de culpa o negligencia del lesionado, circunstancias que no parecen concurrir en los hechos cuestionados, sin que en todo caso sea oportuno calificar la conducta de la Administración en orden a determinar una supuesta actuación culposa o negligente, ya que, como se ha dicho, ello sería absolutamente intrascendente.

Por otro lado, la Constitución española, en su art. 106.2, ha recogido este planteamiento, reproduciendo casi exactamente la disposición contenida en el art. 40.1, LRJAE, fórmula que es aplicable a todas las Administraciones Públicas en virtud del art. 149.1.18-, del propio texto constitucional.

### III

En base a la cobertura legal y constitucional antes citada, y atendiendo a las circunstancias y elementos de hecho obrantes en el expediente, procede hacer otras consideraciones suplementarias.

Quedó reseñado que la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene carácter objetivo. En este sentido, el Consejo de Estado ha venido a señalar que «aunque el nivel de la eficiencia de un servicio no pueda evitar la producción del hecho, la Administración cubre, en virtud del principio de responsabilidad objetiva, el riesgo particular que corren los «administrados». Asimismo, ha declarado que «la Administración tiene el deber ineludible de mantener abiertas las carreteras a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes la utilizan esté normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece, pues, un nexo causal entre la actuación u omisión administrativas y las consecuencias dañosas.

Por otra parte, a nivel jurisprudencias, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1982 precisa, en apoyo de la tesis anterior, que «lo que no parece pueda dudarse es de que el siniestro fue la consecuencia directa e inmediata de que esa piedra se encontrase indebidamente en la calzada».

Por consiguiente, la responsabilidad objetiva no puede fundamentarse más que con la conexión directa y exclusiva que se predica del daño respecto del funcionamiento correcto o incorrecto, del servicio público, operando en el sentido de que es intrascendente, a los efectos de exigencia de responsabilidad, la existencia o el grado de culpabilidad de la Administración.

Es cierto que la responsabilidad de la Administración desaparece o se atenúa por el concurso de diversas circunstancias previstas legal y jurisprudencialmente, pero no es menos cierto que, en tal supuesto, se invierte la carga de la prueba, de forma que es la Administración quién tendrá que aducir y probar la incidencia de dichas circunstancias.

2. De acuerdo con lo que antecede, y en lo que al supuesto objeto del dictamen se refiere, hemos de partir del hecho de que una carretera, afecta al servicio público de comunicaciones y transportes, debe ser construida, mantenida y protegida por los poderes públicos quienes, a través del ejercicio de las facultades de policía y vigilancia, debe mantenerlas abiertas al público y en las condiciones adecuadas de seguridad.

En consecuencia, es preciso analizar si en el presente caso concurren alguno de los supuestos de exclusión de la responsabilidad de la Administración.

a) El primero de esos supuestos sería la posible existencia de conducta negligente o temeraria del perjudicado, extremo éste sobre el que no aparece ninguna diligencia de prueba en el expediente.

b) El segundo de aquéllos sería la incidencia de fuerza mayor, calificación que está reservada por la jurisprudencia y la doctrina a acontecimientos insólitos y extraños que inciden en el desarrollo de la realización de cada actividad o servicio, como expresamente se afirma, por ejemplo, en el dictamen de 14 de abril de 1977, del Consejo de Estado. Desde luego, la existencia de un obstáculo en la carretera, no importa cual fuese su procedencia, no puede ser considerado, sin más, un supuesto de fuerza mayor.

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

Por cuanto ha quedado expuesto en los fundamentos anteriormente reseñados, es opinión de este Consejo Consultivo que procedería exigir responsabilidad a la Administración en este caso, siempre y cuando no se pruebe alguno de los supuestos de exoneración previstos en el fundamento III.

En consecuencia, este Consejo Consultivo dictamina que, dejando a salvo las facultades de prueba en contrario que pueda ejercitar en su día la Administración, procedería estimar las pretensiones formuladas en el expediente.