



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 23 de julio de 1986.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo en relación con *la adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento jurídico de un expediente de reclamación de indemnización por daños ocasionados a un vehículo en la autopista GC-1 (EXP. 18/1986 ID)\**.

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

### I

El objeto del presente dictamen se concreta en dilucidar, de acuerdo con lo establecido al respecto en el Ordenamiento jurídico, si la reclamación de indemnización por daños interpuesta por la persona lesionada ante la Administración autonómica se ajusta o no a Derecho.

En cualquier caso, de los datos contenidos en el expediente de daños a dictaminar y de la normativa vigente, se deduce la pertinencia de la legitimidad activa del reclamante, por ser quien sufriera el accidente de circulación causante de los daños patrimoniales producidos en el automóvil de su propiedad, y de la legitimidad pasiva de la Administración autonómica, al haber asumido estatutariamente la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) la competencia sobre carreteras (art. 29.3, del Estatuto de Autonomía de Canarias, EACan) y haberle sido traspasados por el Estado, mediante el Real Decreto 2125/1984, de 1 de agosto, los servicios correspondientes.

---

\* PONENTE: Sr. García Luengo.

## II

1. La responsabilidad objetiva de la Administración, consagrada, con tal carácter y ámbito genérico, respecto a la actividad administrativa de servicios públicos en el art. 40.1 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) primero y el art. 106.2 de la Constitución (CE) después, como adaptación al sector jurídico-administrativo de la culpa extracontractual o responsabilidad aquiliana del Derecho Civil (cfr. arts. 1902 y siguientes del Código Civil) ya iniciada por la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, fundamenta la posibilidad de que los particulares reclamen a la Administración indemnización por daños causados en sus bienes y derechos resultantes del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, en este caso el viario o de carreteras.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.18ª, CE, el precepto legal citado debe reputarse de carácter básico y, por consiguiente, aplicable a cualquiera que sea la Administración que, en virtud de la distribución constitucional, estatutaria y legal de competencias, sea titular del servicio público en cuya prestación se produzca el hecho dañoso, siendo tal Administración en el presente supuesto la autonómica canaria, como se advierte en el Fundamento anterior.

Sin embargo, la responsabilidad objetiva de la Administración -según se ha indicado en anteriores dictámenes del Consejo, aún cubriendo tanto los daños como los riesgos a los particulares como manifestación del principio de solidaridad y del carácter social del Estado español (manifestación aludida por el Consejo de Estado en sus dictámenes, en particular el de 10 de julio de 1975)- únicamente es operativo si se cumplen los requisitos previstos en el art. 40.2 y 3, LRJAE. Además, como igualmente se reitera en dictámenes de este Organismo y del Consejo de Estado, la Administración no responde en supuestos de fuerza mayor (expresamente excluidos en los arts. 40.1, LRJAE y 106.2, CE) o de existir dolo, culpa o negligencia por parte de la persona lesionada, al provocar esta existencia la quiebra del nexo causal que debe darse entre la prestación del servicio y el hecho dañoso, aunque, por la específica naturaleza de la responsabilidad impuesta jurídicamente a la Administración, tendrá que ser ésta quien demuestre la presencia de una de las excepciones exoneratorias mencionadas.

Justamente, al tratarse este caso de un hecho dañoso ocurrido en el funcionamiento del servicio público viario, la determinación del ámbito concreto de responsabilidad administrativa en relación con aquél y de la posible presencia de una

de las causas exonerantes de dicha responsabilidad, fuerza mayor o, en especial, conducta antijurídica de la persona lesionada y reclamante, exige tener en cuenta otra normativa aplicable al caso, que será, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.3, CE, la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, el Reglamento General de Carreteras y el Código de Circulación.

2. Naturalmente, para una mejor comprensión de la figura de la responsabilidad objetiva de la Administración, al menos en la inteligencia que de la misma tiene el Consejo, y sin perjuicio de los múltiples estudios elaborados sobre ella, nos remitimos a lo expuesto por este Organismo en sus dictámenes previos sobre esta materia, en los que se incluyen unas sucintas notas respecto al concepto, fundamentación, evolución y efectos de dicho instituto, así como diversa doctrina y jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo en torno a la misma con intención de precisar y delimitar su aplicación práctica (cfr. dictámenes números 3, 4, 8, 9, y 15 del Consejo Consultivo de Canarias).

### III

De los datos que obran en el expediente de daños sobre el que debe dictaminar el Consejo, se deduce la existencia de varias cuestiones que conviene sean tratadas puntualmente a los efectos de precisar la solución en Derecho del objeto de este Dictamen, operándose siempre sobre la base de lo expresado en el Fundamento anterior y, en todo caso, a la luz de lo establecido en el Ordenamiento jurídico y en la Jurisprudencia sobre la materia, teniendo en cuenta, por supuesto, el contenido de dicho expediente.

Estas cuestiones son las siguientes: 1) existencia, en principio, de responsabilidad administrativa, en relación con los hechos ocurridos y con la prestación del servicio público viario por la Administración autonómica, actual titular del mismo, analizándose el cumplimiento de los requisitos sustantivos y formales exigidos por el art. 40.2 y 3, LRJAE, para que aquélla sea operativo; 2) presencia de alguna de las causas de exoneración, prevista legal y jurisprudencialmente, de la responsabilidad objetiva de la Administración, con un análisis específico de la propuesta de resolución, que consta en el expediente, elevada por el Director General de Obras Públicas al Consejero titular del Departamento de dicha nominación de la Administración de la CAC; 3) propuesta de Orden Departamental, igualmente incluida

en el expediente, por la que se resolvería éste, con particular atención a la cuantía que se concedería al reclamante en concepto de indemnización por daños.

1. Parece claro que, independientemente de otros datos o factores del supuesto que serán estudiados más adelante, el hecho dañoso tuvo lugar en el ámbito de funcionamiento del servicio público viario, tal y como viene éste definido en las normas que lo regulan y que se han citado en el Fundamento I del dictamen, pues se produjo en una zona de dominio público afecta a dicho servicio (arts. 33 de la Ley 51/1974 y 66 del RGC). Por consiguiente, las consecuencias de ese hecho estarán cubiertas, debiendo ser indemnizadas, por la responsabilidad objetiva de la Administración.

Por otra parte, también se cumplen los requisitos legales de operatividad y exigibilidad de la responsabilidad administrativa pues el art. 40.2 y 3, LRJAE), pues el daño está evaluado económicamente y se ha individualizado personalmente. Además, la reclamación ha sido interpuesta en tiempo y forma, antes del vencimiento del plazo previsto legalmente para su caducidad.

Por último, es constatable del expediente que existe la debida relación de causalidad entre el daño ocasionado, o el hecho lesivo, y la actuación administrativa (en este caso la policía de carreteras, debiendo la Administración cuidar de la seguridad de la circulación en aquéllas, evitando que existan en ellas obstáculos que la pongan en peligro o que puedan dañar la integridad personal y patrimonial de quienes la utilizan con respeto de la regulación aplicable para ello, deber que, a efectos de responsabilidad, no se satisface por la comprobación de que, en la producción de un daño, no ha existido culpa o negligencia de los servicios administrativos).

2. En cuanto a la posible presencia de fuerza mayor, como circunstancia que exoneraría de responsabilidad a la Administración, es evidente que el hecho accidental causante de los daños no puede ser calificado como tal, de acuerdo con la definición doctrinal y jurisprudencias de aquélla (cfr. dictámenes del Consejo de Estado y Sentencias del TS citadas en previos dictámenes de este Organismo), y, desde luego, no ha sido alegada su existencia por la Administración actuante. También pudiera ser discutible calificar al referido hecho como caso fortuito, pues, en una carretera como la implicada, si bien es posible que sea extraña la presencia de piedras sobre la misma procedentes de las zonas aledañas, no lo es tanto que lo estuvieran por caerse de un camión, ya que por ella suelen circular camiones

cargados con piedras. No obstante, en todo caso debe recordarse que el caso fortuito, como productor de daños a particulares al ocurrir en el funcionamiento de un servicio público, está cubierto por la responsabilidad administrativa, máxime cuando, como ocurre en este supuesto, es indudable que se conectaría con la policía de carreteras, que es un elemento fundamental de tal funcionamiento. Por supuesto, igualmente sería responsable la Administración si la piedra hubiera sido colocada intencionalmente en la carretera por terceros, puesto que, según se ha apuntado ya, la Administración está obligada a evitarlo o, en su defecto, a retirarla de allí y responde por las consecuencias que pueda provocar esa piedra de lo contrario, salvo, naturalmente, que demuestre que fue la persona lesionada quien, directa o indirectamente, lo hizo.

Del contenido de la propuesta del Ilmo. Sr. Director General de Obras Públicas, en la que se insertan argumentos conducentes a desestimar la reclamación interpuesta, o del certificado del jefe del Subsector de Tráfico de las Palmas, mencionando diligencias instruidas sobre el accidente productor de los daños cuyo conocimiento depende del juzgado n.º 1 de Telde, parece obvio que ni aquélla ni éste son capaces por sí mismos de eliminar la influencia que en la producción del daño haya podido tener la actuación de la Administración, ni evidencian la interferencia en el proceso causal de falta de la propia víctima, o de mediación de hecho de un tercero. Por tanto, salvo que las diligencias citadas determinen otra cosa, no parece cuestionable la existencia de la piedra en la carretera como causa inmediata del daño, piedra al parecer lo suficientemente grande para ocasionar aquél, máxime cuando, siendo de noche, era difícilmente evitable.

En la misma línea, por otra parte, se ha de insertar la estimación de que el accidente se debió a un exceso de velocidad, considerándose que aquél tuvo lugar al tratar el reclamante de adelantar a un autobús en una zona deficientemente iluminada. Es obvio que la existencia de una señal de tráfico (única en el lugar) de limitación de velocidad no es indicativa de que un accidente que allí acontezca se deba, sin más, a su infracción y tampoco presupone que se haya cometido ésta por el hecho de adelantarse a otro vehículo en una autopista o porque se haga en una cierta zona (excepción hecha de que estuviese prohibido, que no es el caso) cuya deficiente iluminación, sin ser subsanada o advertida para que se tomasen especiales precauciones, sólo refuerza y no entorpece la responsabilidad de la Administración al tolerar, con su actuación omisiva, el riesgo, previsible y evitable, para los usuarios.

En definitiva, y dejando a salvo la posibilidad de prueba en contrario -para lo cual puede ser relevante la decisión judicial sobre las diligencias instruidas cuya carga soporta la Administración por la particular naturaleza de la responsabilidad que le impone el Ordenamiento jurídico, según se ha advertido en éste y en otros dictámenes del Consejo-, no es admisible la propuesta analizada, implicando sin demostración la existencia culposa o negligente del reclamante que contravendría así determinadas normas del Código de Circulación, lo cual le acarrearía una sanción y, supletoriamente, le impediría reclamar ante la Administración por los daños sufridos, al quebrar el nexo causal que debe existir entre el hecho lesivo y la actuación administrativa.

3. Procede ahora analizar jurídicamente la Orden Departamental resolutoria que figura en el expediente. En principio, de acuerdo con los argumentos explicitados en este Dictamen (y, anteriormente, en otros emitidos por el Consejo), puede afirmarse que aquélla es conforme a Derecho. Sin embargo, no debe dejar de apuntarse que resulta un tanto extraño que su contenido sea claramente contradictorio, sobre todo en la conclusión, respecto del de la propuesta que se estudió en el punto previo.

No obstante, quizás pudieran plantearse dudas en relación con el montante de la indemnización que la citada Orden concede, tras admitir, como parece pertinente a la vista de los datos del expediente, la responsabilidad de la Administración, pues podría cuestionarse que aquél coincida con la cantidad reclamada por el particular lesionado y no con la estimada por el técnico del servicio administrativo afectado. En este sentido, cabría plantearse tres diferentes objeciones.

En primer lugar, conforme tienen establecido la Doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en cuanto a la extensión de la indemnización, el principio general es que aquélla debe procurar una reparación integral del detrimento que el daño ha supuesto para el patrimonio del particular lesionado. Por consiguiente, no demostrándose o comprobándose que el técnico encargado de calcular esa indemnización ha cometido un error material o ha actuado antijurídicamente en su labor, parece que, de conformidad con el espíritu que preside la regulación que disciplina el instituto de responsabilidad objetiva de la Administración, la cantidad abonable en concepto de indemnización debiera ser, sin perjuicio de ulterior recurso del reclamante, la informada por dicho técnico, pues, se insiste, la mencionada regulación exige indemnizar el daño ocasionado a causa del funcionamiento de un servicio público en su justo precio y sin quedar vinculada

inicialmente la Administración por apreciaciones externas a ella que excedan, pero también que no alcancen, las determinadas por sus técnicos. Indudablemente, la finalidad perseguida por el Ordenamiento mediante el establecimiento de una responsabilidad administrativa de carácter objetivo y ámbito general (art. 106.2, CE, en conexión con el 45 de la misma) hace de muy difícil aplicación en el sector jurídico-administrativo el principio procesal, de origen e índole civilista, según el cual no cabe conceder más de lo que se pide, principio que, evidentemente, no puede decirse que opere en el campo penal o, aún de manera más clara, en el constitucional.

En segundo lugar, debe recordarse que el reclamante tiene el derecho, reconocido en la Constitución en especial, de audiencia en los asuntos administrativos que le afecten y a ser informado de la marcha del expediente administrativo incoado respecto a él, lo cual, dada la importancia del asunto comentado y la aparente disparidad en las valoraciones de los daños que figuran en dicho expediente, parece debe ser cumplimentado lo antes posible, sobre todo cuando se infiere que el reclamante no conoce la tasación efectuada por la Administración. Además, como indica el Consejo de Estado, mientras no se produzca renuncia expresa del reclamante, éste puede incrementar su petición de indemnización durante el tiempo de tramitación del expediente (art. 105. a) y b), CE, en conexión con los arts. 91 y 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, y dictámenes del Consejo de Estado de 17 de noviembre de 1977 y de 6 de julio del mismo año).

En tercer lugar, del documento pericial que consta en el expediente, recogiendo el informe de una empresa de peritaciones a solicitud de la entidad aseguradora del vehículo accidentado, sobre los daños sufridos por éste, no se deduce que la cuantía de los mismos sea reclamada por la persona lesionada. Así, en tal informe se indica que el valor de la reparación del vehículo en cuestión podría ascender a dos millones de pesetas, añadiéndose que, en cualquier caso, esa reparación nunca dejaría al vehículo en las condiciones que tenía antes del accidente; es decir, en realidad, la apreciación de los daños es mayor en opinión del perito privado que en la del técnico del servicio. Al respecto, cabe decir que no aparece ajustado a Derecho el que, suponiendo que exista un error en el reclamante al solicitar la indemnización, la Administración, conociéndolo, se aproveche de ello, perjudicándole en sus legítimos derechos e intereses, puesto que esa actitud conculcaría tanto el principio de

interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como el de igualdad ante la Ley, o los que debían guiar la actividad administrativa (arts. 9, 14 y 103, CE), sin poderse argüir en sentido contrario que se estaría protegiendo el interés general, porque no se protege éste violando un derecho sin causa específica que lo permita y, a mayor abundamiento, porque el interés general demanda, precisamente, el que la Administración asuma su responsabilidad, con el sentido y carácter previstos en el Ordenamiento, y no actúe arbitrariamente.

Sin embargo, pese a que las objeciones descritas tienen una clara fundamentación jurídica -y sin perjuicio de que se cumpla por la Administración lo que la normativa le exige-, en lo que a la cifra de la indemnización presente se refiere, lo cierto es que habiéndose tasado el valor de los restos del vehículo dañado, que quedan en propiedad del reclamante, en doscientas mil pesetas por la indicada empresa privada de peritaciones, parece justificada la decisión de la Administración autonómica de conceder una indemnización en la cuantía solicitada por la persona lesionada y no en la estimada por su servicio técnico.

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

Es conforme a Derecho la reclamación interpuesta por la persona lesionada en bienes de su propiedad ante la Administración de la CAC, debiendo ésta indemnizar, por tanto, a aquélla en la cantidad solicitada por el reclamante.

Todo ello, sin perjuicio de las consecuencias exonerantes que, eventualmente, pudiera resultar de las diligencias judiciales de que da cuenta el expediente dictaminado.