



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 11/1993

La Laguna, a 8 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con *Propuesta de Resolución formulada en expediente de Indemnización por daños sufridos en el vehículo propiedad de R.S.M. (EXP. 16/1993 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de Indemnización por daños -incoado por la Consejería de Obras Públicas en relación con los daños sufridos en vehículo de propiedad particular, a consecuencia del funcionamiento del Servicio Público de carreteras- a la legislación de aplicación, constituida fundamentalmente, por la Ley 4/84, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/80, de 23 de abril, del Consejo de Estado; la Ley el Reglamento de Expropiación Forzosa, así como las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo.

II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 8 de octubre de 1992, de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. La naturaleza de dicha Propuesta de Resolución determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/84 en relación con los arts. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de

* **PONENTES:** Sres. Sánchez Parodi y Pérez Voituriez.

Estado y 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF); y para la segunda del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento determina que su tramitación se regule por los arts. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), 134 al 138 de su Reglamento, 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), y, supletoriamente, por la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) según el art. 1.2 y disposición final 1ª. 3 de esta última en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958; ya que este es el Derecho procedimental aplicable según la disposición adicional 3ª y la disposición transitoria 2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) en relación con la disposición transitoria del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP). La aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) en relación con el art. 149.1.18º de la Constitución (CE) y el art. 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

III

El procedimiento se inicia por el escrito que R.S.M. presenta en la Consejería de Obras Públicas reclamando la indemnización de los daños sufridos en su vehículo, los cuales imputa al derrape que causó una mancha de aceite sobre la calzada del carril izquierdo de la carretera C-811, en el punto kilométrico 3,500, tramo curvo a la izquierda, cuando conducía en dirección a Tejeda.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 23,a) LPA en relación con los arts. 106.2 CE y 40 LRJAE, vigente cuando la producción del daño y sustituido actualmente por el art. 139 LRJAP-PAC.

La titularidad del servicio público, a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a los arts. 29.13 EACan, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al Real Decreto 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, sin que esa titularidad haya sido

alterada (art. 2 LCC y disposición transitoria 1ª LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -art. 47.2 h) de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre; Decreto 65/1988, de 12 de abril; disposición adicional 1ª k) LRJAPC- pues no ha tenido efectividad (disposición transitoria 3ª LRJAPC y disposición adicional del Decreto 65/1988).

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (art. 27.2 LRJAPC; art. 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (LHPC); art. 40.3 LRJAE y art. 134.1 REF), y la forma de Orden Departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma (LGAP).

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establecía el art. 40 LRJAE por lo que procede resolver sobre el fondo.

Se ha de observar que el Proyecto de Resolución fundamenta en el art. 139 LRJAP-PAC la competencia del órgano y la observancia del plazo de un año para la interposición de la reclamación. Como estos dos aspectos son cuestiones de procedimiento, conviene recordar que, en puridad, es la regulación procedimental anterior la que debe citarse, según la d.a. 3ª y la d.t. 2ª LRJAP-PAC y la d.t. del RPAPRP, aunque al ser ambas regulaciones idénticas, no se derive de la cita de la nueva regulación ningún perjuicio al reclamante.

IV

1. El Proyecto de Resolución resuelve, como se dijo, una reclamación de indemnización de daños que se fundamenta en la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos. Esta responsabilidad tiene su fundamento constitucional en el art. 106.2 CE, que garantiza la reparación de los daños no expropiatorios causados por el actuar administrativo, con lo que extiende la garantía del patrimonio de los ciudadanos (art. 33.1 CE) más allá de aquellos sacrificios individualizados exigidos por la utilidad pública o el interés social (art. 33.3 CE), conformando así una garantía completa.

El régimen de esta responsabilidad -desde su recepción legislativa -arts. 121 y 122 LEF, art. 40 LRJAE- y posterior constitucionalización (art. 106.2 CE) hasta llegar a la actual regulación legal (art. 139 LRJAP-PAC)- se ha configurado por los siguientes rasgos:

a) Es una responsabilidad directa y principal -cubre los daños imputables a la conductas individuales de agentes públicos concretos- y objetiva -cubre los daños ocasionados por la realización de los riesgos ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos-, debiéndose resarcir tanto los daños ilegítimos que sean consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes (funcionamiento anormal de los servicios públicos), como los daños causados involuntariamente y los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios públicos (funcionamiento normal), siempre que estos riesgos deriven de la propia naturaleza de los servicios públicos; es decir, de las previsiones típicas de cada actividad o servicio. Con ello, se abarcan aquellos hechos que, aunque insólitos, tienen lugar dentro de las virtualidades propias que encierra o provoca el funcionamiento de esa actividad o servicio, a pesar de ser independientes del actuar del órgano administrativo y a pesar de ser imposibles de evitar aún empleando la máxima diligencia. Sólo en aquellos casos de acontecimientos extraños y exteriores al funcionamiento del servicio público, absolutamente imprevisibles en el seno de éste, no existe responsabilidad patrimonial de la Administración. Expresándolo sucintamente, la responsabilidad de la Administración es objetiva, por lo que cubre el caso fortuito, y sólo cesa ante la fuerza mayor.

La justificación de esta responsabilidad objetiva descansa en la concepción de que quien crea y se beneficia de una situación de riesgo debe afrontar los riesgos generados y asumidos como inevitables, aunque se trate de daños causados sin culpa. De ahí, que si los beneficios del funcionamiento de los servicios públicos alcanzan potencialmente a toda la comunidad, también los perjuicios deben recaer sobre ella a través de su erogación por los recursos públicos.

b) Para el surgimiento de esta responsabilidad es necesaria la producción de un daño calificable de lesión, individualizado en relación con una persona o grupo de personas, real y efectivo y, por último, evaluable económicamente.

Con la nota de lesión se significa que el daño ha de ser antijurídico. Esta antijuricidad no va referida a la manera de producirse el daño, pues la

Administración, en el caso del funcionamiento normal del servicio público, habrá actuado conforme a Derecho y, sin embargo, responde. La antijuricidad no se predica de la actuación administrativa en sí misma, sino de su efecto, la causación de un daño en el patrimonio de un ciudadano que no tiene el deber jurídico de soportarlo, en tanto no existen causas de justificación que legitimen ese perjuicio. Estas causas de justificación deben ser expresas y consistir en un título que determine como jurídicamente querido el perjuicio, como ocurre con los supuestos de ejercicio de las potestades administrativas sancionadora o de recaudación tributaria.

En definitiva, la Administración responde no tanto porque haya actuado ilícitamente, sino porque, incluso si su actuación ha sido perfectamente legítima, no existe título legal que la autorice a atribuir al perjudicado las consecuencias dañosas de su actividad. Este requisito de que el daño se presente como lesión, como perjuicio que el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar, está estrechamente relacionado con el requisito de su individualización en relación con una persona o grupo de personas. Con ello, se exige que constituya un daño concreto en el patrimonio del afectado que exceda de las cargas comunes de la vida social, que no sea una carga general que todos los ciudadanos tengan el deber jurídico de soportar, por lo que serán, en principio, cargas no indemnizables que los ciudadanos tienen el deber de soportar a causa de su generalidad. Sin embargo, cuando la carga pasa de ser general a singular y entraña un sacrificio excesivo y desigual para algunos ciudadanos, deviene una lesión indemnizable en razón del especial perjuicio en el patrimonio de un concreto ciudadano. Esta mayor intensidad del sacrificio lleva a que se le reconozca el derecho a obtener una indemnización compensatoria del daño sufrido. Que se requiera que el daño sea real y efectivo, existente y no hipotético, excluye del concepto de lesión los daños posibles pero no actuales ni seguros en cuanto a su producción; e implica que sólo son resarcibles las lesiones que incidan sobre derechos e intereses legítimos, quedando fuera de la garantía las lesiones que afecten a otro tipo de titularidades jurídicas, como las meras expectativas.

Por último, la evaluabilidad económica hace referencia a que la lesión pueda ser compensada con un beneficio económico, ya sea en dinero o en especie, independientemente de que el perjuicio sea material, personal o moral.

c) El tercer rasgo consiste en la existencia de un nexo causal entre la realización del daño y el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. Pero antes de abordar las cuestiones de la relación de causalidad es necesario recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dado una interpretación muy amplia a la expresión funcionamiento del servicio público, ya que sólo exige la concurrencia de dos elementos para su plena aplicación: un elemento subjetivo, consistente en que el evento dañoso se produzca en el desenvolvimiento de actividades cuya titularidad corresponda a alguna persona pública o, lo que es igual, que el daño a terceros tenga lugar en el seno de una organización administrativa; y un elemento objetivo o formal, consistente en que la actividad productora del daño esté sujeta al Derecho administrativo. El funcionamiento de los servicios públicos comprende, por tanto, toda actividad subjetivamente administrativa, regulada objetivamente por el Derecho administrativo. Si falta el elemento subjetivo la Administración no responde por no ser ella la autora o la titular de la actividad causante del daño, como acontece en el supuesto previsto en el art. 121.2 LEF, según el cual, "en los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para éste".

Asimismo, por faltar el elemento objetivo, quedan fuera del ámbito de aplicación de la cláusula general de responsabilidad directa y objetiva los daños que la Administración cause a los particulares en el desarrollo de actividades sujetas al Derecho privado. En tales supuestos, la Administración no queda eximida del deber de indemnizar, pero su responsabilidad patrimonial se regirá por los principios comunes de Derecho privado, singularmente por el principio de culpa. Para que se produzca esta exclusión del principio general de responsabilidad administrativa es requisito esencial que la Administración haya actuado como persona jurídica privada, igual que un particular, sin hallarse revestida en el desarrollo de su actividad de la prerrogativa o atributos de poder. Esta condición sólo se da en los casos de actividades industriales y mercantiles realizadas por sus entes instrumentales personificados bajo formas privadas y en los de gestión del patrimonio privado de la Administración. En estos casos, en que las Administraciones actúan en relaciones del Derecho privado, los daños causados por el personal a su servicio se considerarán actos propios de aquéllas y en consecuencia responde directamente por ellos (art. 144 LRJAP-PAC).

Salvo estos supuestos, la cláusula general de responsabilidad de los servicios públicos alcanza a todo tipo de actividades extracontractuales realizadas por la Administración. Quedan incluidos tanto los daños ocasionados por Reglamentos y actos administrativos como las actuaciones materiales y la inactividades y omisiones administrativas. La regla del art. 142.4 LRJAP-PAC, cuyo antecedente es el art. 40.2 LRJAE, no supone una eliminación del deber de resarcir sino que simplemente exige que se debe demostrar la existencia y realidad de un daño en relación de causalidad con la producción del Reglamento o acto administrativo invalidados. Se trata de una medida de precaución dirigida a impedir que toda declaración de ilegalidad de un Reglamento o de un acto administrativo comporte inexorablemente, con independencia de que hayan o no causado daños efectivamente a los particulares, la condena indemnizatoria de las Administraciones. La obligación de resarcir nace, se insiste, de la realización de la lesión imputable a la Administración, siendo por ello irrelevante que su producción derive de actuaciones materiales u omisiones; de actos normativos o de aplicación jurídica.

Precisada la noción de funcionamiento de los servicios públicos, hay que considerar la cuestión del nexo causal, puesto que si no existe relación de causalidad entre resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público no surge la obligación de indemnizar a cargo de la Administración, pues no basta que el particular haya sufrido daños cuya carga no tenga el deber de soportar; es necesario, además, que se encuentren en relación de causa a efecto con el funcionamiento de un servicio público.

2. Ahora bien, en la relación de causalidad hay que distinguir dos aspectos: por un lado, la serie causal que lleva a la producción del daño y, por otro lado, la imputación objetiva del daño o *imputatio facti* la cual no se puede confundir con la imputación subjetiva o *imputatio iuris*. La imputación objetiva no es lo mismo que la responsabilidad objetiva, pues ésta pertenece al ámbito de la imputación subjetiva. La *imputatio facti* es un escalón previo a la *imputatio iuris* del hecho dañoso al responsable, bien con base en el criterio subjetivo de culpa (responsabilidad subjetiva por culpa del funcionamiento anormal del servicio), bien con base en el criterio objetivo del riesgo (responsabilidad objetiva por los daños derivados del funcionamiento normal del servicio). La *imputatio facti* se mueve en el plano de la relación de causalidad junto con la determinación de la serie causal; mientras que la

imputatio iuris pertenece a otro plano distinto y posterior que consiste en la determinación del sujeto que debe reparar el daño, operación que se realiza con criterios exclusivamente jurídicos: el deber jurídico de resarcir sólo puede resultar, por definición, de su atribución por el Ordenamiento jurídico.

Si no se confunden en el análisis del instituto de la responsabilidad estos dos planos, el del nexo causal y el de la imputación subjetiva (*imputatio iuris* o imputación en sentido estricto) no presenta extremada complejidad el análisis de la relación de causalidad. Ya se indicó que en ésta hay que distinguir entre serie causal e *imputatio facti* como dos categorías independientes y sucesivas.

La primera, es una cuestión de hecho, libre de valoraciones jurídicas. La concurrencia o no de la serie de condiciones que llevan a la producción de un resultado dañoso es algo empíricamente constatable conforme a los métodos gnoseológicos de las ciencias naturales y a los criterios de la experiencia; que enseñan que del complejo de eventos que preceden a un resultado hay que calificar como causa a todo aquel que sea *condictio sine qua non* del resultado. Si éste es un resultado dañoso de cuya serie causal forma parte como *condictio sine qua non* el funcionamiento de un servicio público, habrá que considerar a éste como causa en sentido natural de dicho resultado.

La determinación de una serie causal en la cual es *condictio sine qua non* de un resultado dañoso el funcionamiento de un servicio público, no basta para afirmar que existe un nexo causal entre uno y otro para el Ordenamiento; porque para éste es necesario además un aspecto puramente normativo, la imputación objetiva o *imputatio facti*, la cual, mediante criterios jurídicos, permite predicar que desde el punto de vista del Ordenamiento el resultado es objetivamente atribuible, imputable al funcionamiento del servicio público. La imputación objetiva requiere que dicho funcionamiento haya creado un riesgo que se realice en el resultado dañoso, ya porque la actividad administrativa no se conformó a sus normas reguladoras, ya porque el perjudicado no tenía el deber de soportarlo. Es decir, para la existencia del nexo causal es necesario que, una vez determinada la presencia en la serie causal del funcionamiento de un servicio público, concorra un criterio jurídico que impute a dicho servicio la causación del resultado dañoso.

La *imputatio facti* -cuyos criterios evitan que sean puestos a cargo del autor de un resultado todas las consecuencias de las que es causa su actuación- es, pues, una

cuestión de valoración jurídica que se ha de decidir con las pautas ofrecidas por el sistema normativo de responsabilidad.

- El primero de estos criterios es el de la **fuerza mayor**, aquel evento que aunque ligado al funcionamiento del servicio público, el Ordenamiento lo considera fuera del ámbito de las previsiones típicas del servicio. Aunque éste figura en la serie causal como *condictio sine qua non* del resultado, el Ordenamiento imputa objetivamente el daño a un hecho calificado de fuerza mayor, con lo que no existe nexo causal entre el daño y el servicio, ni, por ende, antijuricidad ni sujeto a quién atribuir el deber de reparación.

- El segundo criterio es el de "conurrencia de la conducta del perjudicado", de modo que aunque el funcionamiento del servicio público figura como *condictio sine qua non* en la serie causal, dicha conducta aparece concurriendo con ésta de un modo imprescindible para la producción del daño (SSTS de 24 de abril de 1991 y de 26 de septiembre de 1991).

- El tercer criterio es el del "riesgo general de la vida", por el que se rechaza la imputación de aquellos daños que sean realización de riesgos habitualmente ligados a la existencia del perjudicado; tanto los vinculados a formas de actuar que ordinariamente ocurren o que siempre cabe esperar en el transcurso normal de la existencia del afectado, como aquellos que estén ligados de manera muy general a la existencia humana. (Por ejemplo, el fallecimiento de un paciente en el transcurso de una operación arriesgada en la cual el servicio público funcionó correctamente y los médicos no incurrieron en culpa y negligencia).

- Otro criterio es el de "prohibición de regreso", que impide la *imputatio facti* cuando en el proceso causal, puesto en marcha por la actuación administrativa, se ha incardinado sobrevenidamente la conducta dolosa o imprudente de un tercero, salvo que esa conducta se haya visto significativamente favorecida por la actuación administrativa o se trate de una de aquéllas cuya evitación le era impuesta por una norma de cuidado a la Administración. Es obvio que si el funcionamiento de un servicio público es parte del proceso causal de un resultado dañoso que no se hubiera producido sin la actuación dolosa o culposa de un tercero no se puede imputar objetivamente el daño al funcionamiento del servicio público, por lo que no existirá nexo causal entre éste y aquél. Pero si la actuación administrativa, por irregular,

posibilita la actuación dolosa o imprudente del tercero, estaríamos ante un nexo causal con una doble *imputatio facti*, lo que genera un concurso de imputaciones subjetivas y, por tanto, de responsabilidades; pero los problemas que plantea una situación semejante no son ya problemas de determinación de la existencia o no de nexo causal, sino de distribución de la obligación de resarcir derivada de esa doble imputación subjetiva.

Otro supuesto en el que no es aplicable la prohibición de regreso es aquel en que el daño es producido por la actuación dolosa o imprudente de un tercero, pero cuya evitación incumbía a la Administración en virtud de una norma especial de cuidado. Supuestos como la muerte de un recluso por sus compañeros (SSTS de 15 y 22 de julio de 1988), o el suicidio de un paciente internado en un Hospital Psiquiátrico (STS de 10 de diciembre de 1987), son imputables objetivamente al funcionamiento anormal de los servicios penitenciarios u hospitalarios pues a las Administraciones correspondientes incumbía el deber de evitar tales hechos.

Pero no hay que suponer que las Administraciones son siempre responsables por la falta de vigilancia sobre la actividad de un particular. En los supuestos de incumplimiento por los particulares de normas administrativas de seguridad, hay que atender a la estructura, bien protegido, naturaleza o finalidad de éstas para determinar si la Administración tiene un deber concreto de vigilar e imponer su cumplimiento; o la sanción por incumplimiento debe ser judicial; o la Administración cumple tal deber con la imposición de sanciones u otras fórmulas de coacción.

Tal análisis se impone caso por caso pues sería aberrante declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración siempre que la infracción por un particular de una norma administrativa ocasione un daño a otro particular. Así, la Administración del Estado, en virtud del art. 72.1 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCVM-SV), no es en ningún caso responsable de los daños a terceros originados por la violación de las normas de tráfico en que incurran conductores particulares, no obstante ser función de la Guardia Civil la vigilancia del tráfico y la ejecución de las normas de regulación del tráfico -art. 12.1.B).c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, LOFCS, y arts. 5 y 6 LTCVM-SV-.

Para la determinación de si de los daños originados por la infracción de una norma sólo es responsable el particular que la incumple o también es responsable la

Administración a la que incumbe vigilar su cumplimiento, hay que precisar si el deber de vigilancia le es impuesto por la propia norma incumplida y, además, dilucidar en virtud de qué tipo de responsabilidad patrimonial responde: bien por responsabilidad subjetiva, en cuyo caso es necesario establecer la infracción culposa de los concretos deberes de vigilancia que configuran su **culpa in vigilando**, la cual quedaría excluida si la actuación del particular infractor impidió dolosamente el ejercicio de tales deberes de vigilancia; bien por responsabilidad objetiva, en cuyo caso hay que construir una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños causados, relación de causalidad que no existiría en el supuesto de que, aún habiéndose ejercido dichos deberes de vigilancia, éstos no habrían impedido la infracción del particular causante del daño.

Sólo si se dan estos requisitos se puede afirmar que la Administración responde en virtud de que el daño ha sido producido por la infracción de un particular de una norma de cuidado que a su vez imponía a la Administración el deber de vigilar su cumplimiento.

Una afirmación semejante -que, insistimos, está condicionada a la existencia de esos requisitos- excluye, en consecuencia, la aplicación del criterio de "prohibición de regreso". En conclusión, el patrimonio de la comunidad no es responsable de cualquier lesión que se produzca con ocasión de actividades privadas sometidas a reglamentación o afectadas por una norma cualquiera. La Administración sólo responde en caso de que el deber de vigilancia le haya sido impuesto por la propia norma incumplida y concurran los requisitos expuestos.

- El quinto criterio lo constituye el "fin de protección de la norma fundamentadora de la responsabilidad", según el cual no pueden ser objetivamente imputados aquellos eventos dañosos que caigan fuera del ámbito o finalidad de protección de la norma sobre la que pretende fundamentarse la responsabilidad.

Así, por ejemplo, no se puede imputar al servicio público de vigilancia de la seguridad del tráfico los daños personales ocasionados en un accidente de tráfico a los pasajeros transportados en la baca de un camión, no obstante la prohibición del art. 205 del Código de la Circulación, pues este precepto impide que los agentes del servicio que observen su infracción puedan hacer descender a los pasajeros; con lo que se pone de relieve que la finalidad de la norma no es evitar el riesgo del mayor

peligro que supone para las personas viajar en tales condiciones, ya que suprime el medio más idóneo para evitar su realización: que los agentes ordenen descender a los ilícitamente transportados; es decir, no se puede imputar al servicio público de vigilancia de la seguridad del tráfico los eventos dañosos que son realización de riesgos que el legislador mismo acepta.

- El último criterio lo constituye el de "adecuación de la causa", según el cual no se puede considerar tal toda condición del resultado concreto, sino sólo aquella que sea en sí misma idónea para producirlo según la experiencia común, que tenga una especial aptitud para producir el efecto lesivo. Causa no es toda condición, sino sólo la condición adecuada al resultado. Este criterio es útil para la determinación de la *imputatio facti* en supuestos de series causales completamente irregulares o anormales.

La exigencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público pone de relieve que no es suficiente para que la Administración responda que el particular, al ponerse tangencialmente en relación con un servicio público, haya sufrido un daño que no tenía el deber jurídico de soportar, sino que es necesario que exista un nexo causal directo -entendido como serie causal de la que forma parte el funcionamiento del servicio público e *imputatio facti*- entre el perjuicio y dicho funcionamiento. Prescindir del nexo causal o de un aspecto esencial suyo como la imputación objetiva lleva a convertir, innecesaria e injustificadamente, al patrimonio público en asegurador universal de todos los daños que los ciudadanos sufran, cuando la intención del constituyente se limita, nada más y nada menos, a que la Administración responda sólo de las lesiones que sean "consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos" (art. 106.2 CE).

3. El otro elemento de la responsabilidad administrativa es la *imputatio iuris* o imputación subjetiva a una Administración de la obligación de resarcir un daño, bien porque el Ordenamiento se la atribuye directamente en virtud de que el hecho dañoso ha sido causado culposamente por sus agentes (funcionamiento anormal del servicio público), bien porque se la atribuye objetivamente ya que el hecho dañoso lo constituye la materialización de un riesgo generado por la actuación administrativa.

La determinación de la Administración a la cual se le imputa el deber de resarcir se realiza conforme a uno de esos tres criterios:

a) el orgánico: una Administración es responsable de las consecuencias dañosas de la conducta de un agente suyo o imputables a una cosa dependiente de ella. Los vínculos de adscripción son proporcionados por el ordenamiento.

b) el funcional, que señala como responsable la Administración titular de la competencia en la que se enmarca el servicio que ha producido las lesiones.

c) el decisional, que tiene en cuenta, sobre todo, el poder de decisión que tiene un organismo público sobre la actividad o servicio productores del daño.

V

La exposición anterior no responde a una vacua pretensión de recordarle innecesariamente al órgano de la Administración autonómica la regulación de la responsabilidad administrativa. Si se ha desarrollado aquí es con el fin de fundamentar exhaustivamente la opinión de que no es acertado el planteamiento sobre la responsabilidad de la Administración en el concreto supuesto que subyace en el Proyecto de Resolución que se dictamina. Pero, antes de proseguir, es necesario detenernos en los datos fácticos acopiados en el procedimiento.

1. Ya se ha indicado que para el surgimiento de la responsabilidad administrativa se exige la realización efectiva de un daño y que su origen se deba al funcionamiento de un servicio público. La carga de la prueba de estos dos extremos corresponde al reclamante y la de los hechos impeditivos de la pretensión (fuerza mayor, culpa del perjudicado, etc.) a la Administración (art. 1.214 del Código Civil y arts. 134.2 REF y 88.2 LPA, sustituidos estos últimos por los arts. 5.3 y 6.1 RPAPRP). Los actos de instrucción para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos se realizarán de oficio (art. 81 LPA y, actualmente, art. 78 LRJAP-PAC), pero esto no significa que el instructor deba practicar todas las pruebas solicitadas por el reclamante. Según la doctrina del Tribunal Supremo (SSTS de 7 de abril de 1981; de 5 de julio de 1985 y 15 de diciembre de 1987), que tiene ahora consagración legislativa expresa (art. 80.3 LRJAP-PAC y art. 9 RPAPRP), el instructor puede rechazar la práctica de aquéllas que sean improcedentes e innecesarias.

El reclamante alega que los daños que sufrió su vehículo en el lateral izquierdo se debieron a que éste derrapó a causa de que el neumático delantero izquierdo pasó

sobre una pequeña mancha de aceite cuando entraba en una curva a la izquierda. Para probar la causa del hecho dañoso adjunta: a) un oficio de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en que se hace constar que el equipo de atestados pudo comprobar la existencia de una mancha de aceite sobre el carril izquierdo; y b) un escrito firmado por dos ciudadanos en el que afirman que presenciaron cómo el vehículo del reclamante, al igual que otros cuatro, patinó sobre algún líquido deslizante que había sobre la carretera y chocó contra las vallas.

En orden a demostrar la existencia y cuantía del daño presenta una peritación realizada a instancias de la compañía aseguradora del vehículo y la factura del taller de reparaciones.

Para poder establecer indubitadamente que el paso de un sólo neumático sobre una mancha de aceite de reducida extensión constituye la única y exclusiva causa del derrape de un vehículo de cuatro ruedas cuando entra en una curva, es preciso que queden acreditados los siguientes factores: a) que la pérdida de adherencia de un neumático es bastante para provocar el derrape de un vehículo no obstante seguir contando con los tres puntos de adherencia que proporcionan los otros tres neumáticos; b) que la banda de rodadura de los neumáticos estaban en las condiciones que exige el art. 212 c) del Código de la Circulación a fin de proporcionar la adherencia debida; c) que el mecanismo de frenado del vehículo reunía las condiciones exigidas por el art. 215 del Código de la Circulación; d) que el vehículo circulaba a la velocidad permitida en la vía y que su conductor cumplió con la obligación que impone el art. 17,c) del Código de la Circulación de reducir la velocidad al aproximarse a una curva, para lo cual es relevante la constatación de las huellas de frenada y de la intensidad del impacto del vehículo, evaluada a partir de los daños que sufrió, y e) que se constate la exacta situación de la mancha de aceite -lo cual tiene también relevancia en orden a la determinación del cumplimiento por el conductor de la obligación de circular en las curvas lo más cerca posible del borde de la calzada (art. 13 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, LTSV)- así como su extensión y las condiciones de porosidad y absorción del pavimento de la calzada.

Ninguno de estos factores se acreditan en el oficio expedido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, no obstante corresponderle la investigación de los accidentes de tráfico (arts. 5,ñ) y 6 LTCVM-SV, en relación con el art. 12.B.c) LOFCS);

por lo que no puede constituir la prueba de que el daño se pueda imputar objetivamente a la presencia de una mancha de aceite sobre la calzada; con abstracción de que dicho oficio no reúne los requisitos formales de un atestado. En cuanto al escrito firmado por los dos ciudadanos, no constituye una declaración testifical pues no se ha prestado en el seno del procedimiento administrativo y ante el órgano correspondiente.

Tampoco la existencia de la mancha de aceite está demostrada, por cuanto, personada en breve plazo la cuadrilla de mantenimiento en el lugar del accidente, ni encontró dicha mancha, ni a los agentes de la Guardia Civil de Tráfico, ni señalización circunstancial que advirtiera de su presencia y del peligro de deslizamiento que suponía; no obstante la obligación que recaía sobre los agentes de la Guardia Civil de garantizar la seguridad vial (arts. 5,i) y 6 LTCVM-SV en relación con los arts. 11.1.b) y 12.B.c) LOFCS) y de ejercer sus potestades para cerrar la circulación con carácter excepcional por razones de seguridad y de establecer, por razón de emergencia, señales circunstanciales que adviertan del peligro (arts. 5.n), 57.1 *in fine* y 57.2 LTCVM-SV, en relación con el art. 6 de la misma y los arts. 11.1,b) y 12.B.c) LOFCS); obligaciones cuyo incumplimiento podría suponer la realización del tipo descrito en el art. 340.bis, b), 2ª del Código Penal, por lo que no es dable pensar que los agentes, ante la presencia sobre la calzada de un producto que ya había provocado un accidente, se ausentaran sin esperar a los operarios encargados de su eliminación y sin adoptar medidas de seguridad y advertencia.

En cuanto a la existencia y cuantía del daño, habrá que estar a la peritación y factura presentadas en el expediente por el reclamante, ya que el funcionario encargado de la peritación y valoración del daño no la realizó, aduciendo que cuando se personó en el taller donde se había depositado el vehículo lo encontró cerrado, sin hacer constar el día en que giró la visita -pues se supone que el horario de apertura de los talleres de reparación de automóviles coincide, al menos en gran parte, con la jornada de los funcionarios- ni si la intentó en posterior ocasión; con lo que tanto por dicho funcionario como por su superior jerárquico, se pudo haber creado el riesgo para la Hacienda autonómica de que la peritación y valoración del particular no correspondieran cabalmente a la realidad; aparte de que era necesario el examen del vehículo por un perito de la Administración para que se estableciera la existencia o no de otros factores que pudieran haber integrado el hecho dañoso, tales como

estado de los neumáticos y del sistema de frenado, intensidad del impacto, etc., a los cuales se aludió más atrás.

Sin embargo, lo decisivo en orden al establecimiento del hecho productor del daño es que, admitiendo en vía de hipótesis la existencia de la tan traída y llevada mancha de aceite de reducida dimensión sobre la calzada, no se puede concluir que haya provocado el derrape del vehículo por la pérdida de adherencia de su neumático delantero izquierdo; pues, como acredita el perito, enseña un elemental conocimiento de las leyes físicas y la experiencia común, la velocidad inercial del vehículo, máxime cuando entraba en una curva a la izquierda, lo habría desplazado hacia la derecha con lo que el impacto lo sufriría el lateral derecho y no el lateral izquierdo, que ha sido el efectivamente dañado, por lo que hay que descartar que los daños hayan sido originados por la causa que alega el reclamante. Este es el correcto juicio fáctico que se contiene en el proyecto de resolución y, en consecuencia, desestima la reclamación de resarcimiento que se pretende fundar en daños causados por el funcionamiento anormal del servicio público de carreteras de la Administración autonómica.

VI

Sin embargo, el Dictamen del Consejo no se puede detener aquí porque el planteamiento que subyace en el Proyecto de Resolución es el siguiente: si efectivamente se hubiese acreditado la existencia sobre la calzada del agente deslizante y el derrape del vehículo a causa de ella, entonces la Administración autonómica, en cuanto titular del servicio público de carreteras, habría devenido responsable de los daños ocasionados.

Este planteamiento no se puede compartir por lo siguiente:

El art. 149.1.21º CE reserva a la competencia exclusiva del Estado y en toda su extensión la materia tráfico y circulación de vehículos de motor. Ese mismo precepto de la Constitución, en su apartado 1.29º, reserva a la competencia estatal la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica. Esta regla significa que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencia

en materia policial, pero que la delimitación de su contenido corresponde a una Ley orgánica.

Esta Ley orgánica es la actual LOFCS, cuyo art. 12.B).c) atribuye a la Guardia Civil la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías interurbanas. En consecuencia, esta materia queda excluida del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (salvo de la vasca, en virtud de la disposición adicional 1ª CE). El Estado, en el ejercicio de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.21º, ha dictado la citada Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; su correspondiente texto articulado, la LTCVM-SV; y el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento General de Circulación (RGC); el antiguo Código de Circulación sigue parcialmente vigente en virtud de la disposición transitoria de la LTSV.

De este conjunto normativo resulta que la LTCVM-SV establece las obligaciones de los usuarios de vías de utilización general y las sanciones a su incumplimiento (art. 1.2.b) y f) LTCVM-SV, art. 1 RGC), asigna al Ministerio del Interior la vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas, la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de seguridad vial, la emisión de informes vinculantes para los órganos autonómicos cuando éstos vayan a autorizar pruebas deportivas en vías de uso público en que la Administración del Estado tenga atribuida la vigilancia del tráfico, cerrar a la circulación, carreteras o tramos de ellas por razones de seguridad o de fluidez del tráfico, la investigación de accidentes de tráfico y la realización de controles de intoxicación de los conductores. Estas competencias las ejercerá el Ministerio a través de su organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, de la cual depende la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, a la cual corresponde la vigilancia, regulación y control del tráfico y de la seguridad vial (arts. 5 y 6 LTCVM-SV).

El art. 10.2 y 3 LTCVM-SV prohíbe que se arrojen, depositen o abandonen sobre las vías materias que la hagan peligrosa, la deterioren o en general pongan en peligro la seguridad vial. El art. 65 LTCVM-SV califica como administrativas las infracciones a sus preceptos, a no ser que constituyan la realización de injustos penales, y el art. 68 atribuye como regla general la potestad sancionadora a los Gobernadores civiles cuando la infracción se realice en vías interurbanas. El art. 75.2 LTCVM-SV atribuye a

los agentes (en relación con el art. 6 LTCVM-SV y 12.B.c) LOFCS) de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil la denuncia de las infracciones a la LTCVM-SV y al Código de Circulación en las vías interurbanas, y el art. 79.1 LTCVM-SV atribuye la instrucción de los correspondientes expedientes a la Jefatura Central de Tráfico.

Asimismo, como ya se señaló, la autoridad de la Administración central encargada de la regulación del tráfico en las vías interurbanas es la responsable de la señalización circunstancial y, en caso de emergencia, los agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (art. 57.1 y 2 LTCVM-SV).

El sistema lo cierra el art. 72.1 LTCVM-SV que dispone que la **responsabilidad por las infracciones** a lo dispuesto en esta Ley recaerá **directamente** en el autor del hecho en que consista la infracción.

El hecho de verter aceite en una vía pública haciéndola peligrosa para la circulación supone un atentado a la seguridad vial. Si en el autor de tal hecho concurren dolo o culpa penal entonces supondría la realización del tipo del injusto contemplado en el art. 340.bis, b) del Código Penal, con lo cual sería responsable criminalmente, lo que acarrea que la responsabilidad patrimonial por los daños originados siga el régimen de los arts. 19 y siguientes del Código Penal. En este supuesto, una Administración respondería patrimonialmente sólo si alguno de los responsables criminalmente de los delitos tipificados en el 340.bis b), 1ª o 2ª, Código Penal, fuera un agente suyo actuando en calidad de tal. O en el supuesto excepcional de que el vertido del líquido deslizante constituya o se deba a un acto de terrorismo, en cuyo caso sería responsable el Estado conforme a la L.O. 9/1984, de 26 de diciembre, sobre daños causados por acciones de bandas armadas y elementos terroristas. Fuera de estas dos causas, el régimen legal de la responsabilidad patrimonial derivada de delito o falta impide que se impute a las Administraciones.

En caso de que el vertido de la sustancia deslizante no constituya la realización del injusto penal, constituiría una infracción administrativa tipificada en los arts. 10.2 y 3 LTCVM-SV y arts. 4 y 5 RGC. La prevención y represión de tal infracción es materia que, como hemos visto, pertenece al ámbito de la seguridad vial, la cual es competencia exclusiva del Estado. En este caso no se podría derivar a la Administración la responsabilidad patrimonial de los daños originados por semejante infracción, ya sea alegando funcionamiento anormal del servicio público encargado de vigilar y garantizar la seguridad vial por *culpa in vigilando*; ya sea alegando la

responsabilidad patrimonial objetiva de dicho servicio, con base en que el riesgo de que se realice dicha infracción está dentro de las previsiones típicas de su actuación. Esta imputación del hecho dañoso al funcionamiento del servicio público estatal encargado de vigilar y garantizar la seguridad del tráfico está vedada por el art. 72.1 LTCVM-SV, que dispone que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en dicha Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

Este precepto legal contiene una **prohibición de regreso** que impide que el hecho dañoso se pueda imputar al funcionamiento del servicio público encargado de vigilar y garantizar la seguridad vial, no obstante corresponder a dicho servicio el vigilar, prevenir, y reprimir los hechos que constituyan infracciones a las normas de seguridad vial, así como el adoptar las medidas de seguridad (cerrar la circulación, establecimiento de señales circunstanciales) dirigidas al cese de sus consecuencias dañosas. Sólo en el supuesto extremo de que los agentes del servicio, a pesar de haber tenido conocimiento de la realización del hecho que constituye infracción de las normas de seguridad vial, no adoptaran, dolosa o culposamente, las medidas que eviten sus consecuencias dañosas, podría plantearse la posibilidad de que el funcionamiento anormal del servicio fuera concausa de los daños producidos a partir del momento en que los agentes del servicio estaban en situación de cesar su producción. En esta hipótesis, la Administración respondería en virtud del art. 22 del Código Penal en caso de que la conducta de los agentes estuviera incurso en el art. 340.bis, b) 2ª del mismo; o, en caso de que la conducta culposa de los agentes no alcanzara relevancia penal, la Administración respondería en virtud de la responsabilidad directa que le incumbe por las faltas de servicio de sus agentes. En una y otra variante, nos encontramos con la responsabilidad directa de la Administración por culpa de sus agentes, es decir derivada del funcionamiento anormal del servicio público.

Salvo este caso límite, en que a la conducta de los agentes se le puede imputar la causación de daños posteriores a aquel momento en que estuvieron en condiciones de suprimir el peligro que representaba el atentado a la seguridad vial, la prohibición de regreso del art. 72.1 LTCVM-SV impide la imputación objetiva al funcionamiento del servicio público de policía de seguridad vial de los daños derivados de las infracciones de los particulares a las normas de seguridad vial.

Después de este recorrido, se puede afirmar que la materia de seguridad vial es competencia exclusiva del Estado y que, en consecuencia, es a éste a quien corresponde vigilar que se cumplan las normas de seguridad vial entre las que se incluye la prohibición de arrojar a las vías materias que la hagan peligrosa o pongan en peligro la seguridad vial (art. 10.2 y 4 LTCVM-SV), actuar para reprimir y sancionar su infracción y adoptar las medidas para evitar los peligros a la seguridad vial que generen las violaciones de dicha prohibición. En todo caso, no se puede imputar objetivamente al funcionamiento del servicio estatal de seguridad vial la causación de los daños producidos por la infracción por los particulares de las normas de seguridad del art. 10.2 y 4 LTCVM-SV, salvo el caso límite al que se hizo referencia.

Si esto es así, el hecho de que las potestades inherentes a la competencia estatal sobre seguridad vial se ejerzan sobre carreteras de titularidad autonómica, no permite afirmar que los daños causados por infracciones a las normas de seguridad vial sean imputables al funcionamiento del servicio autonómico de carreteras. Dado el carácter excluyente y exhaustivo con que el bloque de constitucionalidad ha operado la distribución competencial la materia de "seguridad vial" es distinta de la de "carreteras". Si dicho bloque distingue entre dichas materias para asignar títulos competenciales diferentes al Estado y a las Comunidades Autónomas, es con la finalidad de atribuirles ámbitos separados de actuación y, en consecuencia, de responsabilidad, incluida la patrimonial. Una materia no puede confundirse con la otra, las potestades sobre una y otra tampoco; luego, las responsabilidades derivadas de su ejercicio son comunicables.

En un Estado que se inspira en los principios de autonomía política y local y cuya organización territorial, en coherencia con ellos, se caracteriza por su pluralismo, cada ente territorial ejerce sus competencias bajo su propia responsabilidad. Por esto, en la LOFCA no existe ningún precepto que permita justificar que el Estado o las Comunidades Autónomas indemnicen daños que no han causado sus respectivas Administraciones o que les imponga pagar por cuenta de otra Administración lo que no deben. El art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL, es rotundo en afirmar la comunicabilidad de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones locales a otras Administraciones. El art. 140 LRJAP-PAC sí prevé la responsabilidad patrimonial solidaria de varias Administraciones cuando gestionen servicios públicos de forma colegiada. *A sensu contrario*, si no existen fórmulas colegiadas de gestión, no existe responsabilidad

solidaria. En este caso concreto, ni el servicio de carreteras ni el de seguridad vial se gestionan colegiadamente entre las Administraciones central y la autonómica. El Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial lo define el art. 8 LTCVM-SV como órgano meramente consultivo, no de gestión, compuesto por representantes de la Administración central, autonómica y local, y de organizaciones económicas, profesionales y sociales; por lo que es imposible derivar de su existencia responsabilidad alguna de la Administración autonómica por el funcionamiento del servicio estatal de vigilancia de la seguridad vial.

Analicemos esto con más detalle. El art. 29.13 del Estatuto de Autonomía le atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre la materia de carreteras, en la que ostenta potestad legislativa en toda su extensión, salvo el respeto a los títulos competenciales del Estado que acotan esa materia, entre los que cabe destacar ahora los de tráfico y circulación de vehículos a motor y seguridad pública (arts. 149.1.21º y 29º CE), y la función ejecutiva. La competencia canaria sobre la materia de carreteras comprende, por tanto, la regulación y ejecución del régimen jurídico de su clasificación, catalogación, proyección, construcción, financiación, conservación, uso y defensa.

El funcionamiento del servicio público autonómico de carreteras está definido por ese complejo que constituye la materia competencial denominada "carreteras". El giro o tráfico administrativo típico en que consiste el funcionamiento de ese servicio no se extiende más allá de esas actividades. Esto significa que no puede producir más lesiones patrimoniales a los particulares que en ese ámbito, y que toda lesión injustificada a los particulares que surja en el desarrollo de esas actividades debe ser indemnizada por la Administración autonómica. Así, ésta sería responsable de los daños originados por defectos de su construcción o por un deficiente trazado de la carretera. Como la construcción de las carreteras comprende su señalización y balizamiento, de conformidad con la normativa del Estado que es el que ostenta la competencia sobre tráfico y circulación, la Administración autónoma responderá también de los daños ocasionados por su deficiente señalización (arts. 57 LTCVM-SV y 5.1 Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias). Es esta obligación la que explica su responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por baches, obras y otras circunstancias análogas que carezcan de la correspondiente señalización; pues si ésta existe, como sobre los conductores pesa la obligación de respetar la

señalización y de adaptar la conducción a las circunstancias de la vía, los daños que se produzcan ya no serán imputables al funcionamiento del servicio de carreteras, sino a los propios perjudicados.

Conviene detenerse, a fin de descartar toda relación del funcionamiento del servicio público de carreteras con la infracción de las normas de seguridad vial, en el aspecto del uso y defensa de la carretera. Esta, por definición, es un bien de dominio público destinado al uso público (arts. 339 y 344 del Código Civil; 1.2 de la Ley de Carreteras de Canarias; 2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras del Estado; 74.1 del Texto Refundido de Régimen Local), pero los riesgos ínsitos a la circulación de vehículos imponen que este uso común sea especial, es decir que su uso esté condicionado a la obtención de la correspondiente autorización administrativa para cada vehículo y para cada conductor. La legislación de tales autorizaciones para el uso de las carreteras y su ejecución corresponde al Estado en virtud del tantas veces citado art. 149.1.21º CE, que excluye cualquier competencia autonómica de ordenación y ejecución -y, en consecuencia, eventuales responsabilidades patrimoniales derivadas de esta última- de las actividades que se puedan realizar en el uso de las carreteras. Tan sólo cabe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, con carácter excepcional, pueda imponer limitaciones temporales a la circulación para garantizar la necesaria adecuación entre el uso y las condiciones de la carretera, y sin perjuicio de lo establecido en el art. 5.n) LTCVM-SV.

Es esto lo que viene a decir el art. 37 de la LCC -que está ubicado en un Capítulo cuya rúbrica es "uso de las carreteras" y que contiene éste y otro artículo que se limita a regular la instalación de estaciones de aforo y pesaje- según el cual "sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones (el art. 5.n) LTCVM-SV) cuando la seguridad vial lo requiera, el titular de una carretera podrá imponer, con carácter excepcional, limitaciones temporales a la circulación". Esta referencia a razones de seguridad vial no significa que la Ley canaria esté invadiendo la competencia estatal sobre la materia. Las razones de seguridad vial están referidas únicamente al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma; es decir, a razones ligadas al mantenimiento y conservación de las carreteras.

Por este mismo motivo, el de la exclusividad de la competencia estatal sobre policía general de seguridad vial, la potestad que configura el art. 10.1.4) LCC en relación con los arts. 39 a 42 de la misma, no es más que una policía administrativa

especial dirigida a mantener la integridad del demanio viario y de su uso, como resulta de la tipificación de infracciones del art. 39 LCC: realización de obras en la zona de dominio público, de servidumbre o de afección; sustracción, deterioro o destrucción de elementos u obras de la carretera, el deterioro de la misma, etc.

Lo último que queda por analizar es la capital actividad de conservación y mantenimiento de las carreteras (arts. 1 y 5 LCC) que implica la obligación de mantenerlas en las mejores condiciones de seguridad (art. 57.1 LTCVM-SV). Como corresponde al servicio público de carreteras la conservación de éstas en buen estado, debe evitar los desprendimientos sobre la calzada y el riesgo de que se produzcan, de modo que responde de los daños que causen, con independencia del funcionamiento normal o anormal del servicio. Repárese en que aquí la Administración autonómica responde no porque sea responsable de la seguridad vial, sino porque es responsable de la conservación del buen estado de las carreteras. Igualmente, el deber de conservación y mantenimiento trae consigo la obligación de mantener sus condiciones de seguridad, lo que presenta dos facetas: mantenerla en las condiciones constructivas que proporcionen dicha seguridad; y la obligación de eliminar aquellos peligros que hayan originado las infracciones a las normas de seguridad vial, pero esta obligación no supone que la realización de esos peligros traslade a la Administración autonómica la responsabilidad por los daños causados. Primero, porque la regulación de la responsabilidad por infracción a las normas de seguridad vial contiene, como ya se vio, una prohibición de regreso que impide que la Administración responda por los daños causados por los atentados a la seguridad vial realizados por un particular. Segundo, porque como también ya se indicó, la Administración autonómica carece de competencia en materia de seguridad vial, es decir, carece de competencia para vigilar e imponer el cumplimiento de esas normas de seguridad, las cuales, además, no se dirigen a la Administración autonómica imponiéndole la evitación de sus infracciones, sino a la Administración estatal.

De ahí que corresponda a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil denunciar a la Administración autonómica los hechos constitutivos de infracciones a las normas de seguridad vial, a fin de que acuda a eliminar la fuente de peligro que los hayan originado. Sólo en el supuesto de que los agentes del servicio público de carreteras, habiendo tenido conocimiento por la policía de seguridad vial de la existencia de la fuente de peligro, no acudieran, dolosa o culposamente, a eliminarla, el servicio de

carreteras se presentaría como concausa de los daños producidos a partir del momento en que sus agentes estaban en condiciones de hacer cesar su producción. En este caso, sería de aplicación a la responsabilidad de la Administración lo que se expresó más atrás cuando se analizó la hipótesis de una conducta semejante de los agentes de seguridad vial.

C O N C L U S I O N E S

1. El expediente que sustenta la Propuesta de Resolución que se dictamina no acredita la existencia de la causa del daño que se alega, ni, en caso de que aquella existiera, se podría considerar generadora de los daños por los que se reclama. (Fundamentos III y IV).

2. Aún en el caso de que se demostraran los extremos anteriores, no se podría imputar el hecho dañoso al funcionamiento del servicio público de carreteras de la Comunidad Autónoma. (Fundamentos V y VI).