



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 5 / 1 9 9 3

La Laguna, a 18 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en el vehículo propiedad de J.J.F. (EXP. 20/1993 ID)\**.

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

### 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 sufridos en el vehículo indicado en el encabezado, incoado por la Consejería de Obras Públicas, 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 y 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 18 de febrero 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, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con los arts. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 134.3 del Reglamento de

---

\* **PONENTE:** Sr. Alcaide Alonso.

Expropiación Forzosa (RExF); 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 (LExF), 134 al 138 RExF, 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 las disposiciones adicional 3ª y 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 conexión 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 los arts. 149.1.18º de la Constitución (CE) y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

### III

El procedimiento se inicia por escrito, de 12 de febrero de 1992, presentado por A.C.S., en representación de J.J.F., titular del vehículo siniestrado -según resulta acreditado en las actuaciones en las que obra escritura de poder otorgada ante notario-, en la Consejería de Obras Públicas el 18 de febrero de 1992, mediante el que solicitaba el resarcimiento de los daños que sufrió el vehículo de su representado cuando el mismo, mientras conducía por el carril central de la calzada de sentido sur de la Avenida Marítima de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, fue adelantado por su izquierda por el vehículo propiedad de M.R.B., colocándose inmediatamente delante, maniobra durante la que el expresado vehículo lanzó "piedras de la gravilla de la lechada bituminosa que ocasionaron la rotura del cristal parabrisas delantero" del automóvil que conducía el reclamante.

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 y 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 (arts. 27.2 LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma; 40.3 LRJAE y 134.1 RExF) 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. Por su parte, 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.

## IV

1. La responsabilidad de la Administración por el funcionamiento del servicio público de carreteras, responsabilidad de fundamento constitucional, art. 106.2, garantiza la reparación de los daños no expropiatorios causados por la Administración en los bienes y derechos constitutivos del patrimonio particular de los ciudadanos. Ahora bien, el régimen de la indicada responsabilidad somete al ejercicio de tal acción a la verificación y cumplimiento de determinados requisitos legales (arts. 121 y 122 LExF y 40 LRJAE).

En efecto, en primer lugar, tal responsabilidad es directa y objetiva, cubriendo los daños ocasionados, incluso los ilegítimos, cuando sean consecuencia de una actividad culpable de la Administración, o, incluso, los causados involuntariamente y los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios públicos. Ahora bien, para el surgimiento de esta responsabilidad, tan generosamente reconocida en los textos legales, se precisa que el daño producido, que debe ser

antijurídico -es decir, que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, en tanto no existan causas de justificación que legitimen ese perjuicio- debe ser individualizado en relación con una persona o grupo de personas, real y efectivo y, por último, evaluable económicamente. El tercer rasgo definitorio de tal responsabilidad administrativa consiste en la necesaria presencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento de servicio público, cuya acepción amplia refiere a una actividad subjetivamente administrativa y regulada objetivamente por el Derecho Administrativo, circunstancia que determina que en los servicios públicos concedidos (art. 121.2 LExF) y en la ejecución de contratos administrativos de obras (art. 134 del Reglamento de Contratos del Estado), la indemnización, en su caso, correría a cargo del concesionario- salvo que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración y que sea de ineludible cumplimiento para aquél- o del contratista.

Precisada de tal forma la noción de servicio público, debe distinguirse entre lo que se denomina "serie causal" que lleva a la producción del daño, la "*imputatio facti*" (imputación objetiva del mismo) y la "*imputatio iuris*" (imputación subjetiva); conceptos que se mueven en niveles distintos de la responsabilidad administrativa, pues si los dos primeros se ubican en el plano de la relación de causalidad, el último se sitúa en un plano distinto y posterior cual es la determinación subjetiva de quien debe reparar el daño.

Acreditada la serie de condiciones que llevan a la producción de un resultado dañoso, lo cual es empíricamente constatable (serie causal), deberá seguidamente constatarse si el funcionamiento del servicio público fue *conditio sine qua non* para considerarlo como causa en sentido natural de dicho resultado; es decir, que acreditada en la serie causal la presencia del servicio público, debe además concurrir un criterio jurídico que impute a dicho servicio la causación del daño (*imputatio facti*). Para la determinación de la indicada imputación se debe analizar previamente la posible concurrencia y aplicación de determinados criterios que la modulan o, en su caso, la extinguen. Entre ello, se encuentran "la fuerza mayor"; "la concurrencia de la conducta del perjudicado"; "el riesgo general de la vida"; la denominada "prohibición de regreso"; el "fin de protección de la norma fundadora de la responsabilidad" y, finalmente, la "adecuación de la causa", criterios todos ellos precisados doctrinal y jurisprudencialmente con ocasión de su praxis, y que coadyuvan a precisar los exactos límites de la relación de causalidad y del nexo

causal, determinante para indemnizar los daños efectivamente ocasionados por el funcionamiento del servicio público y excluir los que no lo sean, impidiendo que la Administración Pública se convierta en aseguradora universal de los daños sufridos por particulares que circunstancialmente se pongan en contacto o en relación con elementos soporte de algún servicio público dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. Del expediente incoado resulta, por declaración del reclamante, que el vehículo que conducía "a velocidad reducida por estarse realizando obras por el servicio de carreteras" sufrió la rotura del parabrisas delantero cuando el vehículo que le precedía despidió contra el mismo una piedra que procedía de la lechada bituminosa que se estaba utilizando en las obras de referencia, siendo así que formula la reclamación de indemnización por daños "en aras de evitar la posible alegación por M.N. (Aseguradora del vehículo supuestamente causante de los daños) de la excepción de litisconsorcio pasivo necesario o la de falta de legitimación pasiva". Incoado el correspondiente expediente al amparo del art. 40 LRJAE, el reclamante propone como confesante o como testigo de los hechos al conductor del vehículo supuestamente causante del daño, M.R.B., informando el ingeniero técnico industrial de la Consejería de Obras Públicas (Informe de 26 de abril de 1992) que "los daños objeto de la reclamación no fueron reconocidos puesto que el reclamante no dio cuenta a este servicio para su examen", estimando no obstante correcta la valoración de los daños ocasionados. Con posterioridad, por la Consejería de Obras Públicas se requirió del reclamante la aportación de declaración averada ante la Policía Local o autoridad competente de M.R.B. -por otra parte, propuesto por el reclamante como testigo- así como "testimonio del acto de conciliación nº231/92, seguido contra M.R.B. y la Cía. M.N. (aseguradora)". Asimismo, habiendo constatado la Consejería de Obras Públicas que en las fechas en las que al parecer ocurrió el accidente y en el lugar donde aconteció el siniestro se estaban realizando obras de repavimentación -lo que por otra parte se expresa en el escrito inicial de reclamación- se solicitó del contratista de tales obras, A.T., S.A., en base a lo que dispone el art. 134 del Reglamento General de Contratación, las alegaciones y la formulación de pruebas que estime más convenientes, respondiendo la entonces empresa adjudicataria, mediante escrito de 3 de julio de 1992, que, efectivamente, en su día realizó obras en la autovía marítima "sin que nos conste que con motivo de

las mismas se produjera accidente de tipo alguno", sin que en cualquier caso se le pueda "imputar negligencia alguna ya que durante el período de tiempo en que se realizaron las obras, las mismas estaban debidamente señalizadas".

Mediante escrito de 3 de agosto de 1992, el reclamante interesa de la Consejería de Obras Públicas el traslado de la reclamación formulada a M.R.B. a fin de que alegue "cuando estime oportuno respecto a los hechos de los que trae origen la presente reclamación por cuanto (...) después del accidente reconoció verbalmente la realidad de los hechos y me remitió a su seguro", diligencia que fue efectuada mediante escrito de 17 de diciembre de 1992, sin que la misma fuera o pudiera ser evacuada, pues no obra en el expediente alegación alguna efectuada por M.R.B., debiéndose significar en cualquier caso que mediante escrito de 12 de febrero de 1992 J.J.F. formuló demanda de conciliación contra M.N.(aseguradora) y M.R.B. en relación con los hechos de referencia.

Con tales antecedentes, se informó el expediente incoado (3 de febrero de 1993) en el sentido de desestimar la reclamación formulada "por no estar probados los hechos". En consecuencia con lo informado, la Propuesta de Resolución es contraria a la indemnización reclamada, "puesto que el accidente no se confirma en su existencia y alcance por los medios procedentes en Derecho, en tanto que la mera declaración del interesado no concluye la efectiva producción del accidente".

3. En resumen, no hay ningún elemento probatorio que permita sustentar la imputación objetiva del hecho dañoso al funcionamiento de aquel servicio público. Sin tal imputación objetiva no existe nexo causal entre el daño y dicho funcionamiento ni, por ende, responsabilidad de la Administración autonómica, debiéndose recordar que la carga de probar que el origen del daño se debe al funcionamiento del servicio público de carreteras corresponde al reclamante (arts. 1.214 del Código Civil; 134.2 RExF y 88.2 LPA, sustituidos ahora por los arts. 5.3 y 6.1 RPAPRP), por lo que si no prueba tal conexión entonces la Administración no está obligada a resarcir.

Ahora bien, independientemente de la cuestión referida, se debe hacer constar asimismo que si bien inicialmente el expediente fue incoado al amparo de lo dispuesto en el art. 40.3 LRJAE, posteriormente, como se expresó, se efectuaron ciertas diligencias al amparo de lo dispuesto en el art. 134 del Reglamento General de Contratación; precepto que atribuye al contratista la indemnización de todos los

daños que la ejecución de las obras cause a terceros, decidiendo el órgano de contratación, oído el contratista, así como la cuantía y la parte responsable. Admitiendo a los meros efectos dialécticos que, efectivamente, fue material utilizado por la contrata en la ejecución de las obras señaladas la causa generadora del daño, de ahí no puede derivarse sin más la responsabilidad administrativa, pues la propia legislación en tal eventualidad, por ausencia del elemento subjetivo, excluye la responsabilidad administrativa, debiendo por ello en consecuencia ser responsable, si se acreditara, el contratista ejecutor de las obras, pero no la Administración. Sin embargo, como resulta acreditado del relato fáctico efectuado anteriormente, la contrata no tuvo conocimiento de los hechos en su día, pues lo tuvo al año de producirse el hecho dañoso, expresando por lo demás que las obras estaban convenientemente señalizadas. La ausencia de elementos probatorios por parte del reclamante para desvirtuar lo alegado, a quien incumbe la carga de la prueba, determinó la conclusión del expediente sin responsabilidad de la contrata.

Ahora bien, el propio reclamante expresa que el vehículo causante del daño lo adelantó siendo así que se estaba trabajando en la carretera, obras que estaban convenientemente señalizadas, aunque se desconoce si había límite de velocidad y, en caso de haberlo, si el vehículo infractor lo superó. Esta circunstancia no ha quedado acreditada en el expediente incoado, lo cual, por cierto, no afectaría a la posible responsabilidad administrativa, sino a la hipotética responsabilidad de la empresa contratista o, incluso, la del titular del vehículo infractor, pues siendo así que la calzada estaba en obras es lo cierto que el principio de conducción dirigida obligaba a los vehículos a adaptar su velocidad a las circunstancias de la conducción y de la carretera, pudiendo ser posible que una maniobra de adelantamiento -que evidentemente tiene que ser efectuada a más velocidad que la que tienen los vehículos adelantados- pudiera ser contraria a las normas de comportamiento de circulación previstas en el artículo 9.2 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Todas estas circunstancias pueden, o pudieron, ser alegadas por el reclamante administrativo contra el titular del vehículo causante del daño y su compañía aseguradora, en vía civil; así como por la empresa ejecutora de las obras contra el reclamante administrativo, que fué lo que parcialmente ocurrió. Todo ello, en suma, debió ser dilucidado en el pertinente juicio civil que, según se acredita en el

expediente, debió realizarse el 15 de octubre de 1992, de cuyo fallo no se tiene constancia. En relación con lo expresado, se debe señalar que desde que la Administración tuvo constancia del señalamiento del juicio de referencia -en el que se debería conocer de la imputación de los daños ocasionados, sobre los que asimismo debe pronunciarse la Administración en vía administrativa-, debió requerir el resultado de tal acto, en el cual se acreditarían los hechos y la responsabilidad derivada de los mismos siendo así que pudiendo haber fallado favorable al ahora reclamante administrativo en la vía civil, es decir, habiendo visto reparado el daño ocasionado por ser responsable del mismo M.R.B. y la compañía M.N., no procedería la petición en vía administrativa de igual indemnización, de la que, en cualquier caso, como ha quedado razonado, la Comunidad Autónoma no es responsable. Por ello, antes de elevar a definitiva la Propuesta de Resolución que corresponda, se debe interesar del Juzgado de 1ª instancia nº 4, de Las Palmas, la remisión del testimonio del fallo recaído en la causa incoada, (231/92) por los hechos de referencia.

## CONCLUSIONES

1. Del expediente que acompaña a la Propuesta de Resolución objeto del Dictamen no resulta ningún elemento probatorio que permita sustentar la imputación objetiva del hecho dañoso al funcionamiento del servicio público dependiente de la Administración autonómica.

2. Dando por ciertos los hechos en los que el reclamante fundamenta su petición indemnizatoria, la responsabilidad no se imputaría a la Administración autonómica, sino, en su caso, al contratista que en el día y lugar donde ocurrió el accidente estaba realizando obras de repavimentado, de conformidad con lo que dispone la legislación contractual. No obstante, de las actuaciones realizada se desprende la no responsabilidad de la empresa contratista, pues le reclamante no logró probar los hechos alegados.

3. Conocida por la Administración la fecha del juicio a celebrar en relación con la demanda de conciliación interpuesta por el reclamante administrativo contra el titular del vehículo generador del daño y su compañía aseguradora, la Administración debiera haber solicitado testimonio del fallo recaído. Por ello, antes de elevar a



definitiva la Propuesta de Resolución, se debe interesar la remisión de tal testimonio a los efectos oportunos.