

## II. EXTRANJERO

### CONDENA AL ESTADO FRANCÉS POR LA COLISION EN VUELO DE DOS AVIONES ESPAÑOLES SOBRE SU TERRITORIO \*

Dos resoluciones del Consejo de Estado francés, de igual fecha, 26 de julio de 1982 (\*\*), han resuelto definitivamente un asunto que, en su día, provocó gran emoción:

Se trata de la colisión en pleno vuelo de dos aviones españoles (un DC-9 de la Compañía Iberia Líneas Aéreas de España y un Convair Coronado de la Compañía de vuelos charters Spantax), ocu-

(\*) Traducido por Fernando Sainz Moreno.

(\*\*) *N. del T.*: La primera de estas resoluciones es el *arrêt* del Consejo de Estado de 26 de julio de 1982, «Ministro de la Defensa y ministro de Transportes contra Sociedad Spantax y Compañía La Equitativa» (núms. 26.892 y 27.006); la segunda es el *arrêt* del Consejo de Estado de la misma fecha, «Ministro de Defensa y ministro de Transportes contra Sociedad Iberia y Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria» (núms. 26.893 y 27.004).

Ambos *arrêts* tienen la misma fundamentación. El primero de ellos resuelve el recurso planteado por la Compañía Spantax y la Compañía de Seguros La Equitativa. El segundo, el recurso planteado por la Compañía Iberia y la Compañía de Seguros del Instituto Nacional de Industria (MUSINI). En ambos se anula la sentencia de 1 de julio de 1980 dictada por el Tribunal Administrativo de Nantes que declaraba la responsabilidad del Estado francés por el 85 por 100 de las consecuencias dañosas derivadas de la colisión de los dos aviones producida el 5 de marzo de 1973. El Consejo de Estado, revocando la anterior declaración, condena al Estado a reparar en su integridad las consecuencias dañosas del accidente de 5 de marzo de 1973 (*réparer l'intégralité des conséquences dommageables*).

Dado que la motivación de ambos *arrêts* es la misma (salvo los nombres de las compañías recurrentes), se traduce a continuación sólo uno de ellos, haciendo constar entre paréntesis el nombre de las otras compañías. El texto es el siguiente:

— *Sobre la admisibilidad de la demanda presentada ante el Tribunal Administrativo por MUSINI (en el otro arrêt por La Equitativa):*

CONSIDERANDO que el Código civil español, norma que es aplicable a las relaciones entre la Sociedad Iberia y la Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria (MUSINI) (en el otro *arrêt* Spantax y La Equitativa), subroga al asegurador en los derechos y en las acciones que al asegurado corresponden contra el tercero autor del daño y hasta el importe de las sumas pagadas; que, por tanto, la Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria (MUSINI) (en el otro *arrêt* La Equitativa), que ha aportado al juicio la prueba de los pagos por ella realizados a la Sociedad Iberia (en el otro *arrêt* Spantax), como consecuencia de un accidente que esa Compañía imputa a la responsabilidad del Estado francés, ha justificado ser titular de un derecho

ruido sobre territorio francés el 5 de marzo de 1973. En el accidente murieron sesenta y ocho pasajeros, y los daños materiales fueron muy elevados. Los dos transportistas aéreos y sus compañías de seguros (La Equitativa y MUSINI) imputaron el accidente a un fallo de los servicios de control de navegación aérea. En la fecha en que el accidente se produjo, y como consecuencia de una huelga de los controladores civiles, la función de éstos había sido asumida por un dispositivo militar de control denominado «Plan Clément Marot». Ello

---

que la legitima para demandar al Estado a que le reembolse las indemnizaciones que esta Compañía ha pagado.

— *En cuanto al fondo:*

CONSIDERANDO que la colisión producida el 5 de marzo de 1973 sobre la vertical de La Planche (Loire-Atlantique) entre un avión Convair Coronado de la Sociedad Spantax y un avión DC-9 de la Compañía Iberia, se ha producido cuando los dos aparatos a los cuales el control militar, que había sustituido al control civil, había fijado un mismo nivel de vuelo, seguían itinerarios convergentes hacia la misma baliza sobre la que debían sobrevolar al mismo tiempo;

que, al no haber fijado un nivel de vuelo distinto para cada uno de los aviones, a lo cual nada se oponía, y al comunicar al comandante del avión Convair Coronado instrucciones de retrasar el aparato, que no eran ejecutables porque no eran completas, y al haberle indicado excesivamente tarde que pasara a la frecuencia del centro de Brest, haciendo de este modo aleatorias las comunicaciones del Convair Coronado con tierra, el centro de control de Mont-de-Marsan ha cometido faltas graves que provocan la responsabilidad del Estado;

que frente al reproche que se ha hecho al piloto del Convair Coronado de haber procedido por su propia iniciativa a efectuar un viraje de 360° a la derecha de la baliza de Nantes, entrando en una zona hacia la que se dirigía el DC-9 de la sociedad Iberia, hay que oponer que de los autos resulta que el piloto del Convair Coronado, antes de decidirse a efectuar esta maniobra, no había sido informado de que otro aparato que utilizaba una frecuencia distinta se aproximaba hacia la misma baliza por su derecha y que el piloto del Convair Coronado dio cuenta de su intención de efectuar esa maniobra a los servicios de control, utilizando la frecuencia que le había sido asignada y solicitando repetidamente, en vano, instrucciones al efecto; que en estas condiciones ninguna falta puede ser reprochada al piloto de la sociedad Spantax.

CONSIDERANDO que de todo lo precedente se deduce que el ministro de la Defensa y el ministro de Transportes carecen de fundamento para solicitar que se reforme, en beneficio del Estado, la sentencia de 1 de julio de 1980 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Nantes declaró que el Estado era responsable del 85 por 100 de las consecuencias dañosas del accidente;

y que, por el contrario, la sociedad Iberia (en el otro *arrêt* Spantax) y la Compañía MUSINI (en el otro *arrêt* La Equitativa) tienen derecho a exigir que el Estado sea declarado responsable por entero del accidente.»

En base a estos fundamentos, el Consejo de Estado francés anula la sentencia de 1 de julio de 1980, por cuanto que esta sentencia no había reconocido la responsabilidad íntegra del Estado francés por este accidente, sino sólo una responsabilidad limitada al 85 por 100 de los daños producidos; en su lugar, el Consejo de Estado extiende la condena al pago de la totalidad de los daños («condamne l'Etat français à réparer l'intégralité des conséquences dommageables de l'accident du 5 mars 1973»).

explica que en este litigio sea parte el ministro de Defensa, junto con el de Transporte. En cualquier caso, la responsabilidad del Estado hubiera podido ser localizada en uno u otro de los Ministerios.

En las dos sentencias, de 1 de julio de 1980 (1), el Tribunal administrativo de Nantes, competente por razón del territorio donde había tenido lugar el accidente, después de hacer un detenido análisis de los hechos, declaró que la responsabilidad del Estado alcanzaba, en este caso, al 85 por 100 de las consecuencias dañosas del accidente. El mismo Tribunal, y contra el informe del Comisario del Gobierno (2) había advertido una falta imputable al piloto del Convair Coronado de la Compañía Spantax, que exoneraba parcialmente de culpa al poder público.

Los jueces, en tanto que se realizaba el cálculo exacto de los daños encomendado a un experto, ordenaron al Estado que efectuara una provisión de dos millones de francos a favor de la Compañía La Equitativa, una provisión de 3,5 millones de francos a favor de MUSINI y una provisión de 3,5 millones de francos a favor de Iberia Líneas Aéreas de España. El Estado francés recurrió ante el Consejo de Estado. Por su parte, las compañías españolas de transportes aéreos y las compañías aseguradoras pidieron a la Alta Asamblea que declarara que la responsabilidad correspondía enteramente al Estado.

Esta última solución ha sido la adoptada. El Consejo de Estado admite que los servicios de control han cometido en este caso faltas graves (*fautes lourdes*), imputables al Estado, en tanto que ninguna falta podía ser imputada al piloto de la sociedad Spantax.

Previamente el juez de apelación rechazó una excepción de inadmisibilidad de la demanda de daños fundada en que las compañías de seguros no podían subrogarse en los derechos y acciones del asegurado contra terceros por razón del daño. De acuerdo con lo declarado por el Tribunal administrativo de Nantes, el Consejo de Estado no tuvo inconveniente en advertir que el Derecho español utiliza en materia de seguros la técnica clásica de la subrogación.

La cuestión más interesante del *arrêt* radica en la calificación dada a las faltas del servicio de control de navegación aérea.

1. Recordemos en primer lugar los hechos tal como resultan del informe de la Comisión de encuesta publicado en el *Journal Officiel* de 1 de marzo de 1975 (conclusiones del comisario del Gobierno, THOMAS) y de la sentencia del Tribunal administrativo de Nantes.

La organización del control de la navegación aérea sobre el territorio nacional es materia que corresponde a la competencia del Estado; se trata de una actividad de policía, hoy particularmente delicada,

(1) «Revue française de droit arien», 1980, p. 419, con las conclusiones del comisario del Gobierno, Thomas. *Gazette du Palais*, 23-35 de mayo de 1982, nota F. MODERNE; «Revue Judiciaire de l'Ouest», 1981-1, nota G. CALONEC.

(2) Hay que recordar que en Derecho francés el «Commissaire du Gouvernement» no representa sólo al Gobierno, sino que expone un punto de vista jurídico.

dado el aumento constante del tráfico aéreo civil y militar, que utiliza técnicas muy sofisticadas.

El artículo 137-7 del Código de la Aviación Civil declara que la Administración francesa asegura los servicios de circulación aérea (la circulación aérea comprende, según el artículo 131-1 del Código, la circulación en general, es decir, el conjunto de movimientos aéreos de las aeronaves civiles, la circulación militar de carácter operacional y la circulación aérea de prueba y recepción). La circulación aérea general está sometida al control de los servicios civiles de la circulación aérea y está sujeta a la competencia del ministro encargado de la Aviación Civil; la circulación militar operacional está sujeta a la competencia del ministro encargado de la Defensa; la circulación de ensayo y de recepción está sometida a la competencia del ministro encargado de la Industria Aeronáutica.

En este caso se trataba de una colisión entre dos aparatos civiles, pero, como se ha dicho, la autoridad militar había asumido excepcionalmente el control de la navegación aérea general. El Plan denominado «Plan Marot», utilizaba una técnica de control diferente de la técnica habitual en el control civil: El control por ruta (*par route*), que obligaba a los aparatos a seguir rutas determinadas de radio-baliza en radio-baliza (3). Muchos aviones pueden seguir la misma ruta manteniendo alturas diferentes. Cuando los aviones vuelan al mismo nivel, los riesgos de colisión pueden provenir de que los aparatos naveguen en sentido contrario, de que cambien bruscamente de nivel, de que converjan dos aeronaves que vienen de dirección diferente y se se dirigen hacia un mismo punto de llegada.

La catástrofe del 5 de marzo de 1973 se produjo por la última causa. El Convaire Coronado, de la Compañía Spantax, volaba de Madrid a Londres, por la ruta que le había sido asignada; el DC-9, de la Compañía Iberia, utilizaba una ruta diferente en su vuelo Palma-Londres. Los dos aviones volaban al mismo nivel cuando entraron en colisión en las proximidades de la radio-baliza de Nantes.

Para comprender mejor los hechos es necesario indicar que el control de la navegación aérea se asegura por medio de «centros de control» repartidos por todo el territorio; en nuestro caso, los dos aparatos habían pasado sucesivamente por los controles del centro de Mont-de-Marsan (Centro «Marina») y el centro de Brest (Centro «Menhir»).

Por otra parte, las comunicaciones se realizan normalmente por radio entre cada aparato y el centro de control (muchos «subsectores» cuidan de la frecuencia acordada para cada ruta en el interior de la zona controlada por un centro) y por teléfono entre los diferentes centros de control. Además, las autorizaciones de vuelo se otorgan

---

(3) El control civil es, en principio, un control por sector (*par secteur*) en el que cada puesto de control vigila una zona determinada. Este sistema corresponde a las directrices de la Organización Internacional de la Aviación Civil (OACT).

con veinticuatro horas de antelación y de acuerdo con un cuadro de planificación general de la navegación aérea.

Cuando los dos aviones se presentaron ante el control del centro de Mont-de-Marsan seguían itinerarios que convergían hacia la misma radio-baliza de Nantes, a la que debían llegar a la misma hora. Ambos aviones habían recibido del centro de Mont-de-Marsan la orden de volar a la misma altura (290 «pies», es decir, algo más de 8.500 metros). Alertado por Mont-de-Marsan, el centro de Brest pidió que el Convair Coronado retrasara su llegada; en principio, esta maniobra debía ejecutarse de acuerdo con las órdenes que el aparato recibiera, instrucciones que podían consistir bien en que el aparato disminuyera su velocidad o bien en que efectuara un vuelo de circunvalación para retrasar la llegada (esto es, en lenguaje técnico, un «hipódromo» o bien «360°»).

Tales órdenes, sin embargo, no fueron dadas por Mont-de-Marsan, centro que todavía controlaba el aparato; el piloto recibió simplemente una orden ambigua (*Stand by*), que consistía en que esperara nuevas instrucciones.

La «transferencia» del aparato de un centro a otro no se realizó como debía hacerse (la frecuencia a la que emitía la radio del centro de Brest le fue comunicada con excesivo retraso) y el avión permanecía mientras tanto en contacto con Mont-de-Marsan (pese a que había penetrado ya en la zona controlada por el centro «Menhir»). El piloto del avión solicitó repetidas veces autorización para efectuar un «bucle» de retención, única maniobra que le podía permitir entrar en contacto con la radio-baliza de Nantes a la hora impuesta. Pero el piloto no obtuvo ninguna respuesta, por lo que inició por propia iniciativa un círculo de retención «sin cambiar de nivel»; fue entonces cuando entró en colisión con el aparato de la Compañía Iberia.

El origen del accidente se encuentra, pues, en un conjunto de fallos sucesivos o concomitantes. La orden de volar al mismo nivel fue dada a dos aparatos sin que nada impidiera que los dos aviones volaran a niveles diferentes. Las instrucciones ambiguas hicieron que la maniobra de retención resultara muy delicada en el momento de aproximarse a la radio-baliza. Un fallo del contacto entre los dos centros de control impidió que el centro de Brest tomara a su cargo el aparato de la Compañía Spantax. La inadecuación del procedimiento de retención adoptado en estas circunstancias hizo que las condiciones en que se efectuaba la maniobra agravaron los riesgos. Sin duda, las probabilidades de colisión en vuelo de dos aviones son estadísticamente mínimas. Pero el accidente tuvo lugar...

2. El Derecho administrativo francés no deja lugar a dudas sobre el sistema de responsabilidad aplicable en estos casos. La responsabilidad del poder público sólo puede ser declarada cuando se produce una falta en el servicio (*faute de service*). La teoría del riesgo, en ausencia de disposiciones legislativas expresas, no parece susceptible

de ser aplicada a las actividades propias de los servicios de la navegación aérea equiparables a los servicios de la policía de seguridad.

Pero es sabido que el juez administrativo matiza sus soluciones en función de la gravedad de la falta. Para ciertos servicios públicos, el juez exige que la falta sea grave (*faute lourde*). No es necesario recordar que tal razonamiento del Consejo de Estado se cita en la línea de la jurisprudencia BLANCO (1873), según la cual la responsabilidad del Estado no es «ni general ni absoluta», y «tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados» (4).

¿Era necesario, en este caso, invocar la concurrencia de una falta grave? La cuestión fue planteada ante el Tribunal administrativo de Nantes por el comisario del Gobierno, THOMAS; el Estado hizo valer en su defensa que su responsabilidad no podía ser exigida, dado que no concurría tal condición. Los jueces de Primera Instancia, por su parte, declararon que «el conjunto de fallos examinados... son constitutivos de una falta suficiente para implicar la responsabilidad del Estado», dejando de lado, así, la noción de falta grave (*faute lourde*) en beneficio de la noción de falta simple (*faute simple*).

El Consejo de Estado, por el contrario, al subrayar que los servicios de control de la navegación aérea habían cometido «faltas graves» (el empleo del plural corresponde a la existencia de muchas faltas así calificadas), entiende que debe mantenerse la condición de falta grave en materia de seguridad de la navegación aérea. ¿Hay que asombrarse? No lo parece (5).

En nuestro comentario a la sentencia del Tribunal administrativo de Nantes (6) observamos que al juez administrativo corresponde, en cualquiera caso, decidir la calificación que debe darse a los hechos y que nada le prohíbe considerar que una falta grave ha sido cometida por el servicio de control de la navegación aérea.

Es cierto que la mayoría de los *arrêts* relativos a la responsabilidad de la Administración en el ejercicio de sus actividades materiales de policía de la seguridad se apoyan en la existencia de una falta grave, y aunque la jurisprudencia no tenga una coherencia perfecta puede decirse que el Consejo de Estado distingue entre actividades materiales (para las cuales exige una falta grave) las actividades jurídicas (que obedecen al régimen de la falta simple). La explicación que más frecuentemente se da para justificar esta diferencia de

(4) Sobre la «falta grave» (*faute lourde*) véase: J. J. THOROUDE: *La faute qualifiée dans la jurisprudence administrative*, Tesis, CAEN, edición dactilográfica, 1974; J. F. COUZINET: *La notion de faute lourde administrative*, en «Revue de Droit Public», 1977, pp. 283 y ss.; M. PAILLET: *La faute du service public en droit administratif français*, en «LGDJ», 1980, y L. RICHER: *La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, en «Económica», 1978.

(5) Sobre este problema, véase F. VINCENT: *Domnages resultant de diverses activités de l'administration: services de Police*, en «Jurisclasseur administratif», fascículo 716.

(6) «Gazette du Palais», 23-25 de mayo de 1982, pp. 6 y ss.

apreciación radica en que las actividades materiales de policía (tanto consistan en una acción como en una omisión) se realizan en condiciones mucho más difíciles que las actividades jurídicas. Sería excesivo, en efecto, poner en juego el sistema de responsabilidad por cualquier falta cometida «en el fuego de la acción» (*dans le feu de l'action*), dado que las autoridades de policía no pueden disponer ni del tiempo ni de los medios necesarios para evitar toda posibilidad de error. Son muy numerosos los *arrêts* que se apoyan en la noción de falta grave (7).

En lo que afecta a los servicios de control de la navegación aérea, el Consejo de Estado no ha tenido todavía ocasión de pronunciarse con claridad. Los *arrêts* que hasta ahora ha dictado en esta materia se refieren a asuntos que no son exactamente semejantes al presente: en una decisión de 23 de octubre de 1977 (8), el Consejo de Estado

(7) A propósito del mantenimiento del orden público, véase Cons. d'Etat, Section, 18 de febrero de 1963, LAJONIE: *Recueil Lebon*, p. 37; Cons. d'Etat, 12 de febrero de 1971, REBATEL: *Recueil Lebon*, p. 123; a propósito de la seguridad de los batistas; Cons. d'Etat, 23 de mayo de 1958, «Consorts Amoudruz»: *Recueil Lebon*, p. 301; «Actualité juridique, droit administratif», 1958, II, núm. 286, p. 309, crónica de Fournier y Combarnous; Cons. d'Etat, 4 de octubre de 1961, «Dame Veuve Verneuil»: *Recueil Lebon*, p. 533; Cons. d'Etat, 9 de febrero de 1961, «Ville du Touquet-Paris»: *Recueil Lebon*, p. 91; *Actualité juridique, droit administratif*, 1966, II, núm. 122, p. 439, nota J. MOREAU; Cons. d'Etat, 12 de octubre de 1973, «Commune de Saint-Brevin-Les-Pins»: *Recueil Lebon*, p. 587; «Revue du droit public», 1974, p. 1137, nota M. WALLINE; Cons. d'Etat, 4 de junio de 1976; «Ministre des Transports c. Consorts Wadier»: *Recueil Lebon*, p. 1119; Cons. d'Etat, 28 de junio de 1978, «Dame Veuve Moreau c. Ville de Labourg», *Gazette du Palais*, 1979, 1, p. 184; a propósito del auxilio a personas en el mar; Cons. d'Etat, 2 de octubre de 1970, «Ministre des Transports c. Dame Sinai»: *Recueil Lebon*, p. 554; a propósito del auxilio a los accidentados en carretera; Cons. d'Etat, 23 de mayo de 1980, «Compagnie La Zurich»: *Recueil Lebon*, p. 243; Dalloz, 1980, p. 501, observaciones, F. MODERNE y P. BON; a propósito de la seguridad en las minas; Cons. d'Etat, 24 de mayo de 1976, «Dame Veuve Themard»: *Recueil Lebon*, p. 179; *Actualité juridique, droit administratif*, 1976, II, núm. 29, página 219; *ibid.*, I, p. 203, crónica de FRANC y BOYON; a propósito de la seguridad de los espectadores; Cons. d'Etat, 24 de noviembre de 1967, «Ministre des Travaux Publics et des Transports c. Demoiselle Labat»: *Recueil Lebon*, p. 444; «Revue du droit public», 1968, p. 659, conclusión, J. BAUDOIN; *Actualité juridique, droit administratif*, 1968, II, núm. 30, p. 135; *ibid.*, I, p. 100, crónica de MASSOT y DEWOST; *Cahiers juridiques de l'Electricité et du gaz*, 1969, Doctrina, p. 199; estudio, F. MODERNE; a propósito de la insuficiencia del control de las medidas de seguridad contra los incendios; Conseil d'Etat, 7 de marzo de 1980, «Société à responsabilité limitée Cinq-sept»: *Recueil Lebon*, p. 129, conclusiones de Massot; Dalloz, 1980, J., 320, nota de L. RICHER; *Actualité juridique*, 1980, núm. 60, p. 423, nota de P. ALBERTINI; J. C. P., 1981, II, 19822, nota de Y. BRARD; a propósito de la protección de las personas y de los bienes contra las inundaciones; Cons. d'Etat, 4 de mayo de 1959, «Administration des chemins de fer algériens»: *Recueil Lebon*, p. 1100; Cons. d'Etat, 16 de noviembre de 1960, «Société Cadolar et fils»: *Recueil Lebon*, p. 393; Cons. d'Etat, 31 de marzo de 1965, «Consorts Peydessus c. commune de Loudenvielle»: *Recueil Lebon*, p. 213; a propósito de la protección contra los locos peligrosos; Conseil d'Etat, 23 de enero de 1931, «Dame de Demoiselle Garcin»: *Recueil Lebon*, p. 91; Dalloz, 1931, 3, 17, conclusiones de R. LATOURNERIE; «Revue du droit public», 1931, p. 571, conclusiones de R. LATOURNERIE; Sirey, 1931, 3, 97, conclusiones de R. LATOURNERIE; Cons. d'Etat, 13 de julio de 1968, «Commune de Saulge c. Epoux Hugonneau»: *Recueil Lebon*, p. 47; T. A. GRENOBLE, 2 de octubre de 1974, «Dame veuve Mugnier», Dalloz, 1975, J., 204, nota de F. MODERNE, etc....).

(8) «Société transatlantique aerienn»: *Recueil Lebon*, p. 550; «Revue du droit public», 1958, p. 738, nota de M. WALLINE.

no imputó falta alguna al comandante de un aeródromo militar que había negado a un avión civil la autorización para aterrizar. En el mismo sentido, en el caso de «Dame Veuve LAGASSE» (9), el Tribunal administrativo de Nantes rechazó que hubiera cometido una falta el agente encargado de regular la circulación terrestre de los aviones. El *arrêt* de 18 de abril de 1980 (10) se limita a declarar que el Estado «debe asumir, en principio, la responsabilidad de los accidentes» producidos durante vuelos de ensayo, pero no realiza indicación alguna sobre el alcance de la gravedad de la falta requerida para ello.

La utilización de la noción de falta grave para imputar la responsabilidad al Estado francés derivada de las actividades de los servicios de control de la navegación aérea no tiene, pues, nada de insólita. Es lícito que la Alta Asamblea considere que estos servicios prestan una función particularmente difícil (más aún cuando las autoridades militares habían sustituido provisionalmente a las autoridades civiles) y que sólo fallos especialmente caracterizados son susceptibles de dar origen a una responsabilidad del Estado.

Pero otras consideraciones hubieran podido incitar al Consejo de Estado a mantener el principio de la falta simple. En diversos *arrêts* relativos a la ejecución material de medidas de policía de seguridad, el juez administrativo ha utilizado formas ambiguas (por ejemplo, *fautes de nature*) que parecen querer eliminar la necesidad de que se haya cometido una falta grave. Así, por ejemplo, en relación con la policía de las pistas de esquí (11) o a propósito de las vías de navegación interior (12). Pero esta fundamentación (que hubiera podido jugar un papel unificador en el Derecho de la responsabilidad) no es exclusiva, y su significación exacta ha sido, por lo demás, combatida en ocasiones.

El *arrêt* objeto de este comentario muestra, en cualquier caso, que el Consejo de Estado ha querido reafirmar la necesidad de que concurra la condición de falta grave para poder condenar a la Administración a reparar las consecuencias dañosas de actividades materiales procedentes de la policía de seguridad. El hecho de que el Tribunal administrativo, siguiendo en esto la indicación del comisario del Gobierno (quien proponía «superar la dialéctica clásica entre falta simple y falta grave») (13) hubiera hecho prevalecer la condición de

(9) Cons. d'Etat, 19 de junio de 1974: *Recueil Lebon*, p. 1203.

(10) «Société nationale industrielle aérospatiale»: *Recueil Lebon*, p. 190; «Revue française de droit aérien», 1980, p. 292, conclusiones de B. GENEVOIS; Dalloz, 1980, p. 506, observación de F. MODERNE y P. BON.

(11) Cons. d'Etat, 28 de abril de 1987, LAFONT: *Recueil Lebon*, p. 182; Dalloz, 196, J., 134, conclusiones de J. M. GALADERT; *Actualité juridique, droit administratif*, 1967, II, núm. 77, p. 306; *ibid.*, I, p. 272, crónica de LECAT y MASSOT; *Juris-classeur périodique*, 1967, II, 15296, nota de W. RABINOWITCH; Cons. d'Etat, 22 de diciembre de 1971, «Commune de Mont de Lans»: *Recueil Lebon*, p. 789; «Revue du droit public», 1972, p. 1252, nota de M. WALINE.

(12) Cons. d'Etat, 9 de junio de 1978, VANCOILLE y otros: *Recueil Lebon*, p. 243, etcétera.

(13) Conclusiones antes citadas, p. 424.



falta simple, demuestra que la Alta Asamblea ha querido rectificar una doctrina confirmando la jurisprudencia dominante.

Para llegar a este resultado, ¿podía el Estado invocar la teoría de las «circunstancias excepcionales»? Estuvo tentado de hacerlo ante el juez de Primera Instancia: la concurrencia de «circunstancias excepcionales» (en nuestro caso la huelga de los controladores civiles de la seguridad aérea) había obligado a la autoridad militar a intervenir en condiciones especialmente difíciles, condiciones que constituían el presupuesto de las «circunstancias excepcionales». Este hecho ¿no hubiera justificado la exigencia de una falta grave para poder exigir responsabilidad al Estado? Tal argumento, sin embargo, no parece que haya sido invocado ante el Consejo de Estado.

Pero si es cierto que la teoría de las circunstancias excepcionales puede influir sobre la apreciación que el juez realice de la falta del servicio (14), también lo es que la teoría de la existencia de circunstancias excepcionales tiene por efecto elevar la gravedad de la falta que da lugar a la responsabilidad de la Administración. La toma en consideración de circunstancias excepcionales permitirá sólo, en principio, manifestar mayor indulgencia en relación al poder público al calificar las faltas que se le reprochan (15).

3. La concurrencia de una posible falta por parte de la víctima puede, ya se sabe, atenuar la responsabilidad de la Administración e incluso exonerar totalmente a la colectividad de los daños que se le imputan. Se advierte aquí una cierta divergencia entre la interpretación del Tribunal administrativo de Nantes y la del Consejo de Estado. Los jueces de Primera Instancia habían advertido, prudentemente, cierta «pasividad» asimilable a una falta de vigilancia por parte del piloto del Convair Coronado y habían imputado a la Compañía recurrente y a sus aseguradores el 15 por 100 de las consecuen-

---

(14) Por ejemplo, en relación a la pérdida de objetos confiados a la Administración en circunstancias excepcionales. Cons. d'Etat, 20 de septiembre de 1944, «FINIDORI y otros»: *Recueil Lebon*, p. 254; Cons. d'Etat, 9 de noviembre de 1948, «DAME de TASSENCOURT»: *Recueil Lebon*, p. 419; Cons. d'Etat, 17 de noviembre de 1948, «DAME HOTELIN»: «Revue du droit public», 1949, p. 629; Conseil d'Etat, 29 de octubre de 1948, «DE SANTIS»: *Recueil Lebon*, p. 401; Cons. d'Etat, 24 de octubre de 1952, «EPOUX ORMIERES-DELCROS»: *Recueil Lebon*, p. 740; en relación a servicios prestados a personas detenidas irregularmente antes de la liberación del territorio: Cons. d'Etat, 30 de enero de 1948, «DAME Veuve BERNARD»: *Recueil Lebon*, p. 471; Cons. d'Etat, 25 de mayo de 1951, FLORAND: *Recueil Lebon*, p. 292, etc.

(15) Se puede invocar aquí la hipótesis de la responsabilidad administrativa en relación a los detenidos: Cons. d'Etat, Section, 5 de febrero de 1971, «DAME Veuve PICARD»: *Recueil Lebon*, p. 101; *Actualité juridique, droit administratif*, 1971, II, núm. 33, p. 160; *ibid.*, I, p. 147; crónica de LABETOULLE y CABANES; Daloz, 1971, J., 503, nota de F. MODERNE; *Jurisclasseur périodique*, 1973, II, 17517, nota de J. FRANSESMAGRE; cfr. nuestro estudio: «La responsabilité des services pénitentiaires à raison des dommages subis par les détenus», «Revue pénitentiaire et de droit pénal», 1979, pp. 575 y ss., o la hipótesis de la responsabilidad de los servicios encargados de la policía de la circulación: Cons. d'Etat, 21 de diciembre de 1966. «Compagnie d'assurances Mutuelle Générale Française»: *Recueil Lebon*, p. 689, etc.

cias dañosas del accidente. El Consejo de Estado, por su parte, no ha advertido ninguna negligencia en el comportamiento del piloto, quien, ante las instrucciones ambiguas que se le habían comunicado, esperó en vano recibir las precisiones necesarias antes de efectuar por su propia iniciativa las maniobras dirigidas a retardar la llegada del aparato.

La solución nos parece justificada (16).

En resumen, este *arrêt* tiene el mérito no sólo de haber terminado felizmente un contencioso abierto ya hace muchos años, sino también de haber precisado con exactitud los requisitos para que se dé la responsabilidad de los servicios de la navegación aérea.

Franck MODERNE

Profesor de la Facultad de Derecho  
y de Ciencias Económicas de PAU  
Director del Instituto de Estudios  
Jurídicos Ibéricos e Iberoamericanos

---

(16) Véase nuestra nota, antes citada, publicada en «Gazette du Palais», 23-25 de mayo de 1982.