

En Logroño a 15 de octubre de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Pedro de Pablo Contreras, D. Antonio Fanlo Loras, D<sup>a</sup> María del Bueyo Díez Jalón y D. José María Cid Monreal, con asistencia de su Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## ***DICTAMEN***

***58/02***

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D<sup>a</sup> R.P., en nombre de D. D.M.G., y D<sup>a</sup> I.V.V., en nombre de D. V. y D<sup>a</sup> M.A.O., en relación con accidente de tráfico.

## ***ANTECEDENTES DE HECHO***

### ***Antecedentes del asunto***

#### ***Primero***

Con fecha 13 de junio de 2001, se presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por la representación de D. D.M.G.. En dicho escrito se relata que, a las 21,30 horas del 30 de enero de 2001, cuando el reclamante conducía el vehículo de su propiedad marca Opel Corsa por la carretera LR-283, a la altura del punto kilométrico 20,300, el automóvil conducido por D. V. A.O., marca Rover 220 GTI, invadió su carril, no pudiendo evitar una colisión lateral. Alega como causa del accidente la existencia de obras consistentes en un levantamiento de calzada en la anchura total de uno de los carriles de la vía —por el que circulaba el automóvil conducido por D. V. A.— y con una longitud aproximada de 15 metros, siendo insuficiente la señalización existente e inexistente la señalización luminosa de las obras y el estrechamiento de la vía. Se reclama una indemnización de 400.000 pesetas, importe de los daños sufridos por el vehículo.

#### ***Segundo***

Tras la realización de diversos trámites, todos ellos adecuadamente relatados en el informe-propuesta de resolución, el 22 de enero de 2002 se recibe escrito de la representación de D. V. y D<sup>a</sup> M.A.O. reclamando igualmente ser indemnizados por la Administración de los daños sufridos en el accidente relatado. En dicho escrito se imputa el accidente igualmente al funcionamiento del servicio público de carreteras, indicando que su causa fue la mala señalización de las obras. Se solicita una indemnización para D. V. A.O. de 45.910 pesetas por lesiones y de 883.500 pesetas por daños en el vehículo de su propiedad; y, para D<sup>a</sup> M.A.O., ocupante del automóvil siniestrado, de 12.362 pesetas por lesiones.

La reclamación formulada en nombre de D. V. y D<sup>a</sup> M.A.O. se acumuló al expediente incoado en su día para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D. D.M.G..

### ***Tercero***

Consta en el expediente que, ni de los daños sufridos por D. D.M.G., ni de los sufridos por D. V. y D<sup>a</sup> M.A.O., se hicieron cargo las respectivas compañías aseguradoras.

### ***Cuarto***

Como hecho relevante para la resolución del presente expediente de responsabilidad patrimonial ha de significarse el atestado de los agentes de la Guardia Civil de Tráfico que intervinieron en el accidente, en el cual se afirma que la calzada estaba levantada en una longitud de 15 metros en la anchura total de uno de los carriles, siendo la señalización escasa, consistiendo ésta en dos señales de limitación de velocidad (60 y 40), una de obras, y la cuarta de prohibición de adelantamiento, y careciendo totalmente de cualquier tipo de señalización luminosa, lo que hacía que dicho levantamiento no se viera.

Además, en el informe que se emite el 23 de julio de 2001 por el comandante del puesto de la Guardia Civil de Cornago, se reafirma lo anterior, afirmando que la señalización de las obras era mala, siendo nula la visibilidad por carecer de señalización luminosa.

Sin embargo, de los informes obrantes en el expediente y de las actuaciones practicadas, han de tenerse como hechos acreditados:

a) Que las obras y el consiguiente estrechamiento de la calzada estaban señalizados del modo siguiente:

- Con una señal TP-18, advirtiendo de la existencia de obras.
- Con sendas señales TR-301, de limitación de velocidad a 60 y 40 kilómetros por hora.
- Con una señal TR-305, de prohibición de adelantamiento.
- Con una señal TP-17, de estrechamiento de calzada.

b) Que las obras estaban balizadas por medio de los oportunos conos.

c) Que las indicadas señales y balizamientos eran reflectantes, permitiendo la visión nocturna.

d) Que el tramo de calzada practicable por no estar ocupado por el levantamiento por obras de la misma tenía una anchura de 5 metros, suficiente para permitir el paso de dos vehículos a la vez.

### ***Quinto***

Con fecha 23 de mayo de 2002 se emite el pertinente informe-propuesta de resolución por el Jefe del Servicio de Carreteras, en el sentido de desestimar las reclamaciones de responsabilidad de la Administración formuladas, por entender que los daños producidos son imputables a la actuación del conductor del Rover D. V. A.O., al haber éste invadido el carril contrario pese a la existencia de señalización suficiente, y no al funcionamiento del servicio público de carreteras.

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido con fecha 13 de junio de 2002, se muestra conforme con la propuesta de resolución.

### *Antecedentes de la Consulta*

#### *Primero*

Por escrito fechado el 30 de septiembre de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 7 de octubre de 2002, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### *Segundo*

Mediante escrito de 7 de octubre de 2002, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### *Tercero*

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

### *FUNDAMENTOS DE DERECHO*

#### *Primero*

#### *Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo.*

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en los artículos 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de dicho órgano consultivo; todo ello en concordancia con los artículos 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de Administración Pública en materia de Responsabilidad Patrimonial (R.D. 429/1.993 de 16 de marzo) y 29.13 y 23.2º de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

#### *Segundo*

#### *Relación de causalidad y criterios de imputación.*

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, es innegable que el análisis de la «relación de causalidad» a que alude el artículo 12.2 del Real Decreto 429/1993 engloba dos cuestiones distintas que, por ello, no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva. En no distinguir adecuadamente estas dos facetas estriban la mayor parte de los problemas con que se encuentran quienes han de aplicar las normas que en nuestro ordenamiento consagran la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

A) *La relación de causalidad.* — El análisis de la relación de causalidad, en su más estricto sentido, no debe verse interferido por valoraciones jurídicas. El concepto de «causa» no es un concepto jurídico, sino una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza. Conforme a éstas, cabe definir la causa como el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme con las leyes de la experiencia científica, de que el resultado dañoso ha tenido lugar. Partiendo de este concepto, es evidente que, siendo varias las condiciones empíricas antecedentes que expliquen la producción de un resultado dañoso, ha de afirmarse, *prima facie*, la «equivalencia de esas condiciones», de modo que las mismas no pueden ser jerarquizadas, por ser cada una de ellas tan «causa» del resultado dañoso como las demás.

A partir de ahí, la fórmula que, en la generalidad de los casos, permite detectar cuáles son las concretas condiciones empíricas antecedentes, o «causas», que explican la producción de un daño, no puede ser otra que la de la *conditio sine qua non*: un hecho es causa de un resultado cuando, suprimida mentalmente dicha conducta, el resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Al analizar los problemas de responsabilidad civil, lo primero que ha de hacerse es, pues, aislar o determinar todas y cada una esas condiciones empíricas o «causas» que explican el resultado dañoso.

B) *Los criterios de imputación objetiva.* — Problema diferente al de la relación de causalidad es el de la *imputación objetiva*: determinar cuales de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo, y cuales no. Este es el mecanismo técnico —y no la negación de la relación de causalidad— que ha de utilizar el jurista para impedir que el dañante haya de responder de todas y cada una de las consecuencias dañosas derivadas de su actuación, por más alejadas que estén de ésta y por más irrazonable que sea exigirselas.

Porque, en efecto, a diferencia de lo que ocurre con la relación de causalidad en su más exacto sentido, la cuestión que nos ocupa es estrictamente jurídica, a resolver con los criterios que proporciona el ordenamiento. Tales criterios de imputación objetiva son aplicables a toda relación de causalidad y sirven para eliminar la responsabilidad en los casos en que resulta jurídicamente irrazonable su exigencia al que efectivamente hubiere causado el daño. Esa «irrazonabilidad jurídica» puede ser expresa, cuando es afirmada explícitamente por el ordenamiento, o tácita, cuando se infiere de los criterios generales que proporciona éste.

Como es evidente, el uso de los criterios de imputación objetiva, que es esencial siempre, resulta aún más trascendental —por único— en las hipótesis de responsabilidad objetiva, desligada de toda idea de culpa o negligencia del dañante, cual ocurre en el caso de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En este ámbito:

a) El ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, primero, un esencial criterio positivo de imputación objetiva: el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Quiere ello decir que, una vez aislada la causa o causas —en sentido estricto— de un determinado resultado dañoso, es preciso dilucidar si alguna o algunas de ellas son identificables como funcionamiento de un servicio. A este respecto, como se ve, la única dificultad estriba en desentrañar el significado de la expresión «servicio público».

b) Mas, en segundo lugar, y junto al indicado criterio positivo, el ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, también, presupuesta la relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos, unos criterios negadores de la imputación objetiva de un resultado dañoso a la Administración:

a') Algunos de ellos son expresos: que el daño se haya producido por fuerza mayor (arts. 106.2 CE. y 139.1 LRJAP.), esto es, por «una causa extraña al objeto dañoso, excepcional e imprevisible o que, de haberse podido prever, fuera inevitable» (Ss. TS. 5 diciembre 1988, 14 febrero 1994 y 3 mayo 1995, entre otras; y Dictamen del Consejo de Estado 5.356/1997); que el particular no tenga el deber jurídico de soportar el daño producido, de acuerdo con la ley (art. 141.1 LRJAP.); y —desde la reforma introducida por la Ley 4/1999— los denominados «riesgos del desarrollo», esto es, que el evento dañoso derive «de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos» (art. 141.1 LRJAP.).

b') Pero es evidente que, además de esos criterios legales expresos negativos de la imputación objetiva, pueden inferirse otros del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y así lo demuestra la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y también la doctrina legal del Consejo de Estado. De este modo, por ejemplo, se han utilizado, para negar la responsabilidad de la Administración, entre otros criterios, la idea de los *estándares del servicio*, o la distinción entre los daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos y *con ocasión* de éste, que, en realidad, son meras concreciones de criterios de imputación objetiva detectados y utilizados hace tiempo por la doctrina y la jurisprudencia civil: el del «riesgo general de la vida», que lleva a rechazar la imputación de aquellos resultados dañosos que sean realización de riesgos habitualmente ligados al natural existir de los sujetos (aquí, los administrados), vinculados a formas de conducta ordinarias en un momento y en una sociedad dadas; y el de la «causalidad adecuada», que niega la imputación de los daños al cocausante de los mismos cuando son las otras concausas concurrentes las únicas racionalmente relevantes. Nada impide, por lo demás, que, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, puedan entrar en juego otros posibles criterios de imputación objetiva (de los ya conocidos y utilizados por la doctrina y jurisprudencia civil, o acaso otros distintos), si bien, como es obvio —y aunque algunos pretendan, *de lege ferenda*, otra cosa—, el uso de los mismos no puede servir para circunscribir la responsabilidad de la Administración, de modo general e incondicionado, a las hipótesis de «funcionamiento anormal» de los servicios públicos (lo que, dígase lo que se diga, iría contra el tenor literal, no sólo de la ley, sino de la misma Constitución).

C) *La imputación subjetiva*. — Una vez resueltos los problemas que plantea la relación de causalidad y también los de imputación objetiva, quedará aún por resolver la cuestión de la *imputación subjetiva*, esto es, la determinación del criterio legal que, presupuesto aquéllo, hace nacer en cabeza de un cierto sujeto la obligación de indemnizar los daños que se hubieren producido.

a) En este punto, como es bien sabido, si el dañante fuere un particular, por regla general se requiere que su conducta pueda ser calificada de culposa o negligente (cfr. art. 1.902 Cc.), si bien la jurisprudencia civil del Tribunal Supremo ha utilizado diversos expedientes que *objetivan* esa responsabilidad («objetivación» ésta que no puede ser desconocida en sede de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando concurren sujetos privados a la producción del resultado dañoso). A partir de ahí, en principio, responderá el propio sujeto causante el daño (responsabilidad *por hecho propio*), a no ser que, en el caso concreto, el ordenamiento señale como responsable a un tercero, con o sin posibilidad de regreso (responsabilidad *por hecho ajeno*).

b) Si, de otro modo, el supuesto lo fuera de responsabilidad civil de la Administración, dada la naturaleza objetiva de la misma, el problema de la imputación subjetiva es —en principio— mucho más sencillo, y ofrece como única dificultad —aparte las hipótesis de gestión indirecta y la eventual posibilidad de regreso frente a terceros— la de dilucidar cuál sea la concreta Administración a la que compete el servicio público cuyo funcionamiento normal o anormal hubiere producido el hecho dañoso.

D) *La indemnización.*— La posible concurrencia, en la producción del hecho dañoso, de diversas «causas», así como la posibilidad de imputar objetivamente el causalmente vinculado a varios hechos o conductas a los diversos productores o autores de éstas, determina ineludiblemente la posibilidad de que la responsabilidad se distribuya entre varios sujetos (uno de los cuales puede ser, por supuesto, la propia víctima). Esto es relevante a efectos de distribuir la cuantía de la indemnización que corresponda entre dichos sujetos, a cuyo fin habrá de analizarse la contribución causal de las conductas concurrentes a la producción del evento dañoso, esto es, a su entidad o relevancia en relación con éste. Si tal análisis no fuere factible, o no condujere a ninguna conclusión segura, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 1.138 del Código civil, entendiéndose dividida la deuda en tantas partes iguales como responsables haya.

### *Tercero*

#### *La responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el presente caso.*

Una vez sentada, en el anterior fundamento jurídico de este dictamen, en sus rasgos esenciales, la doctrina general en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, procede ahora hacer aplicación de la misma al caso concreto sometido a nuestra consideración; lo cual conduce, en nuestro criterio, a las siguientes conclusiones:

A) Frente a lo afirmado por la propuesta de resolución administrativa que obra en el expediente, es innegable, a juicio de este Consejo Consultivo, que en este caso concurre la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento —«normal o anormal»: cfr. art. 106.2 CE.— del servicio público de carreteras y los daños sufridos por el reclamante. Analizada la producción del evento dañoso con los criterios que proporcionan la lógica y las ciencias de la naturaleza, no cabe dudar de que la maniobra de invasión del carril contrario por parte de D. V. A.O. se produjo para salvar el estrechamiento de la calzada debido a las obras.

Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que también fuera causa del accidente —causa que, además, cabría calificar de *próxima o inmediata*— la velocidad inadecuada del referido conductor o, más en general, su impericia en la conducción ante la presencia del obstáculo con que se encontró, por otro lado suficientemente señalizado habida cuenta la normativa aplicable y las características de la vía.

B) Integradas, pues, la velocidad inadecuada e impericia del conductor y la existencia del estrechamiento en la calzada a causa de las obras en la relación de causalidad entendida en sentido estricto, es también claro, a juicio de este Consejo Consultivo, que, atendiendo a los criterios de imputación objetiva, el resultado dañoso ha de ponerse a cargo del perjudicado, y no de la Administración.

El criterio de imputación objetiva que conduce a tal conclusión no es otro que el de la *causalidad adecuada*: analizada la relación de causalidad en sentido estricto, resulta innegable, a nuestro juicio, que de las dos concausas objetivamente concurrentes sólo puede ser racionalmente asumida como generadora del evento dañoso la impericia del conductor, que invadió el carril contrario y provocó la colisión, a pesar de que había espacio suficiente para que pasaran los dos vehículos (quedaban 5 metros de anchura en la calzada) y el estrechamiento, de haber circulado con la mínima precaución y pericia, podía y debía salvarse sin problemas, toda vez que existía una señalización en todo caso bastante como para adecuar la conducción a las características de la vía

## CONCLUSIONES

### Única

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial acumuladas en el expediente a que se refiere el presente dictamen han de ser desestimadas, por no ser imputables al funcionamiento del servicio público los daños sufridos por los reclamantes.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.