

En Logroño, a 20 de diciembre de 1999, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, D. Jesús Zueco Ruiz y D. Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

41/99

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D.A.J.M. por daños producidos en la motocicleta y otros enseres de su propiedad a consecuencia de una caída en la carretera de titularidad autonómica LR-123.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D.A.J.M formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante escrito de fecha 7 de mayo de 1999. En dicho escrito el interesado relata el accidente que sufrió el día 30 de enero de 1999 en el punto kilométrico 49,400 de la carretera LR-123, procedente de Calahorra y con dirección a Arnedo, consistente en la pérdida de control de su motocicleta en una curva con la consiguiente caída. Afirma el administrado que circulaba a velocidad moderada y que la causa del accidente fue la existencia de una mancha de gasoil en la calzada, concretamente en el centro del carril derecho, que se ramificaba en un «hilo» de más de 200 metros, y cuya existencia no pudo advertir. Imputa, por ello, los daños al servicio público de carreteras, reclamando una indemnización —con apoyo en un informe del perito Sr. A.S.— de 886.500 pesetas.

En su escrito, el Sr. J.M pone de manifiesto la existencia de un atestado instruido por el puesto de la Guardia Civil de Arnedo, así como la intervención, ulterior al accidente, de los bomberos de dicha localidad para limpiar la referida mancha de gasoil. Y manifiesta, igualmente, que circulaba en compañía de otros tres, haciéndolo él en segundo lugar y siendo el único que cayó; circunstancia ésta que atribuye al hecho de que el que circulaba en primer

lugar evitó la mancha por su modo de trazar la curva, y que los dos restantes pudieron detener sus motocicletas antes de alcanzar los restos de gasoil.

Segundo

En el expediente administrativo constan, en efecto, el indicado atestado de la Guardia Civil y un informe acreditando la aludida intervención de los bomberos de Arnedo.

En el atestado de la Guardia Civil se constata la veracidad del accidente, así como la existencia de la mancha de gasoil en la calzada. Se dice en el mismo, en concreto, que *«el piloto, cuando traza la curva, tumbando la motocicleta hacia el lado de la curva, pierde el control sobre la moto al deslizarse ésta probablemente sobre la mancha antes citada, no siendo capaz de dominar ésta y cayendo sobre el firme»*. A partir de ahí, el atestado señala como *«causa inmediata»* del accidente la de *«circular sin adecuar la velocidad del vehículo a las circunstancias que concurren en la vía (de manera que siempre pueda controlarlo ante cualquier imprevisto que pudiera presentarse), por parte del denunciante»*, y como *«causa mediata que coadyuva a la materialización del accidente, la existencia de la mancha de gasoil sobre el centro del carril y su ulterior dispersión en forma de reguero a lo largo del centro del carril»*. Añade el atestado que *«la Fuerza Instructora, a la hora de evaluar la causa eficiente del accidente, tiene en consideración la circunstancia de que el denunciante fue el único piloto de los cuatro que se cayó sobre el asfalto, no haciéndolo el resto, lo que puede llevar intrínseco una no adecuación de la velocidad»*.

Por su parte, la intervención de los bomberos del Parque de Arnedo queda acreditada en el expediente en escrito del Gerente del Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de La Rioja de fecha 29 de junio de 1999. En dicho escrito se afirma que *«por parte de dos bomberos se procedió a limpiar la mancha —de gasoil— con desengrasante y bomba a presión, utilizando 5 l. de desengrasante, 1 l. de agua y bomba a presión y 1 escobón»*.

Tercero

Con fecha 15 de noviembre de 1999, por el Jefe del Servicio de Carreteras, se formula propuesta de resolución en la que, tras reproducir las conclusiones del atestado de la Guardia Civil y sin otras argumentaciones, se afirma que la Administración no debe responder de los daños sufridos por el reclamante por cuanto *«el derramamiento de gasoil sobre la carretera no ha sido imputable al Servicio Público, ni tampoco resulta acreditado el tiempo de producción y permanencia de la misma sobre el asfalto antes del accidente»*.

Antecedentes de la consulta

Mediante escrito de fecha 15 de noviembre, registrado de entrada en este Consejo el 24 de noviembre de 1999, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja, remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Por escrito de 24 de noviembre de 1999, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto, designando ponente al Consejero don Pedro de Pablo Contreras.

La correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo) dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo. El Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, prevé la necesaria emisión de dictamen en estos supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del artículo 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Relación de causalidad y criterios de imputación.

Es innegable, a juicio de este Consejo Consultivo, 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 *condicio 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. La existencia de una mancha de gasoil en la calzada - que ha de tenerse por probada - fue, sin duda, una de las causas que contribuyeron al accidente cuya indemnización se reclama. Tal circunstancia resulta del propio atestado de la Guardia Civil que la Administración invoca en su propuesta de resolución, en el que la existencia de la indicada mancha de gasoil es considerada «*causa mediata*», coadyuvante a la producción del resultado dañoso.

Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que también

fuera causa del accidente la velocidad inadecuada del motorista, que también ha de tenerse por acreditada en el expediente, a resultas de lo afirmado en el atestado de la Guardia Civil y a falta de toda prueba en contrario por parte del perjudicado. A la velocidad a que este circulaba, de no existir la mancha de gasoil el accidente no se habría producido; una y otra circunstancia se integran, así, en la relación de causalidad.

B) Integradas, pues, la velocidad inadecuada del motorista y la existencia de la mancha de gasoil en la calzada en la relación de causalidad, 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 de la Administración.

a) En cuanto a esta última, nos parece evidente que concurre el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza nuestro ordenamiento jurídico: la existencia de la mancha de gasoil en la calzada se integra, sin duda, en el funcionamiento del servicio público de carreteras.

De forma escueta, la propuesta de resolución trata de negar la anterior conclusión, a la vez que parece afirmar la concurrencia de un implícito criterio negador de la imputación objetiva, al afirmar que *«el derramamiento de gasoil sobre la carretera no ha sido imputable al servicio público, ni tampoco resulta acreditado el tiempo de producción y permanencia de la misma sobre el asfalto antes del accidente»*. Como se ve, se pretende negar la responsabilidad de la Administración sobre la base de que la mancha de gasoil fue provocada por algún vehículo particular (no por el Servicio de carreteras) y, además, por cuanto no se ha probado cuánto tiempo llevaba la mancha sin limpiar, lo que lleva a la propuesta de resolución a suponerlo breve. Con este último argumento parece introducirse la idea de que es necesario, para que la Administración responda a causa del funcionamiento del servicio público de carreteras, que su actuación sea negligente, como si su responsabilidad lo fuera por culpa.

Frente a todo ello, ha de recordarse que la responsabilidad de la Administración, también en el caso de las carreteras, no sólo es objetiva, desligada de toda idea de culpa, sino que el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza la ley es el del funcionamiento del servicio público; y, en cuanto a éste, no sólo el que haya de calificarse de *«anormal»*, sino incluso el *«normal»* o adecuado. Como dice el Consejo de Estado, *«la Administración tiene el deber ineludible de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada»* (Dictamen 1.837/1995, de 28 de septiembre), y por eso ha estimado la responsabilidad administrativa en casos tales como los desprendimientos de piedras, la existencia de gravilla o baches en la calzada o la deficiente señalización (así, por ejemplo, Dictámenes 102/1993, de 4 de marzo, 1.234/94, de 14 de julio, o 221/1995, de 2 de marzo).

A partir de ahí, es cierto que pueden y deben introducirse, en materia de carreteras (como en en todas), criterios negadores de la imputación objetiva de la responsabilidad al funcionamiento del servicio público: en particular, los aludidos en el anterior fundamento jurídico del «*riesgo general para la vida*», que obliga al particular a soportar los daños sufridos por causa del riesgo que, en sí mismo, comporta el uso de las carreteras, habida cuenta el estado normal y conocido de éstas; y el de la «*causalidad adecuada*», cuando las causas relevantes, que razonablemente explican la producción del resultado dañoso, son distintas del funcionamiento del servicio (en particular, la conducta de la víctima o de un tercero). Aun no señalados explícitamente, son tales los criterios que están implícitos, entre otros muchos, en los dictámenes del Consejo de Estado 33/1994, de 17 de febrero, 322/1993, de 22 de abril, 226/1995, de 2 de marzo, 1.312/1993, de 11 de noviembre, 9888/1995, de 11 de mayo, o 1.519/1995, de 20 de julio.

Sin embargo, a nuestro juicio, ninguno de estos criterios negadores de la imputación objetiva es aplicable en el caso concreto sometido a nuestra consideración. La existencia de fluidos deslizantes en la calzada no es un «*riesgo general para la vida*» que el particular haya de asumir: no forma parte de las condiciones habituales de las vías públicas, y corresponde al servicio público garantizar su ausencia (como lo prueba que, en nuestro caso, se pusieran inmediatamente los medios para eliminar la mancha de gasoil). De otro lado, la aplicación al supuesto que nos ocupa de la doctrina de la «*causalidad adecuada*» conduce a estimar que las dos causas cuya concurrencia produjo el resultado dañoso —la velocidad inadecuada del motorista y la existencia de la mancha de gasoil— son «*adecuadas*», pues ambas son próximas, esto es, ambas explican razonablemente el daño. Y, por lo demás, admitir que exonere de responsabilidad a la Administración el poco tiempo (lo que, además, no se ha probado) que pudiera llevar la mancha sobre la calzada, o el hecho de que la misma se hubiera producido por el vertido de algún vehículo particular, significaría, no sólo negar el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa convirtiéndola en una responsabilidad por culpa (incluso cabría decir, a la vista de los referidos argumentos, que por culpa grave o casi por dolo), sino negar también, como criterio positivo de imputación objetiva, el del funcionamiento normal del servicio público; consecuencias ambas que, como es obvio, contradicen el tenor literal, y el sentido y alcance, de los preceptos que en nuestro ordenamiento consagran la responsabilidad patrimonial de la Administración.

b) En lo que atañe a la velocidad inadecuada del motorista, no hay tampoco ningún criterio negativo de imputación objetiva que impida que el resultado dañoso haya de ponerse también a su cargo.

C) Por lo que se refiere a los criterios legales de imputación subjetiva, su aplicación conduce en este caso a estimar la responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por estar a su cargo el servicio público en la carretera en la que tuvo lugar el accidente; y la del perjudicado, D.A.J.M, que conducía la motocicleta, por ser su conducta, cocausante del daño, culposa o negligente, y por tratarse de una hipótesis de

responsabilidad por hecho propio (cfr. art. 1.902 Cc.).

D) En cuanto a la indemnización - sobre cuya cuantía ha de estarse a la pericia aportada por el perjudicado, al no haber realizado prueba alguna en este sentido la Administración -, ha de distribuirse, según lo dicho, entre los dos causantes del resultado dañoso. No siendo posible dilucidar la concreta relevancia de cada una de las causas concurrentes en la producción de los daños habidos, tal distribución ha de realizarse, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.138 del Código civil, por partes iguales. Así pues, siendo uno de los causantes del evento dañoso el propio perjudicado, la indemnización a cargo de la Administración ha de fijarse en la mitad de la valoración de los perjuicios habidos, esto es, en la cantidad de 443.250 pesetas.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos en el vehículo del reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 443.250 pesetas, que es la mitad del valor de los daños habidos, al deberse imputar también responsabilidad en la producción del resultado dañoso al propio perjudicado.

Tercera

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

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