

En Logroño, a 18 de marzo de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

17/03

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a A.M^a E. por los daños causados en su vehículo por objetos lanzados por alumnos del C.P. “General Espartero”, de Logroño.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 26 de junio de 2002, por la Compañía aseguradora M. Mutualidad se presenta escrito en el Registro del Colegio Público “General Espartero”, de Logroño, presentando ***“reclamación de los daños sufridos en el automóvil de nuestro asegurado con motivo de caerle encima un objeto que lanzaron unos alumnos de ese Colegio, cuando lo tenía aparcado al lado del Colegio”***. No se indica el nombre de dicho asegurado ni las circunstancias del accidente.

El indicado escrito se remite por el Secretario del Colegio a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes el día 27 de junio. En el escrito de remisión se apunta que los daños se produjeron “el pasado 31 de mayo”.

El 9 de julio, se comunica por el Secretario General Técnico a M. Mutualidad que su escrito de reclamación ***“da lugar a la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración”***.

En escrito de 10 de julio de 2002, la instructora del procedimiento comunica a M. Mutualidad que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 50/1980, del Contrato de seguro, sólo estaría legitimada para reclamar caso de haber pagado la indemnización al asegurado y que, por otra parte, debe especificar el nombre de la persona que hubiera sufrido los daños, así como las circunstancias del accidente; concediendo un plazo de diez días para subsanar todas estas deficiencias.

En escrito de la misma fecha que el anterior, la propia instructora reclama del Director del Colegio Público “General Espartero” que aporte ***“explicación de las circunstancias en que ocurrió el suceso, concretando, si es posible, el día, hora, lugar, presencia de algún profesor, objeto lanzado, etc.”***

Segundo

En escrito con entrada el 18 de julio de 2002, la asegurada, D^a A.M^a E., comparece y formula reclamación de daños por importe de 250,79 euros. En él relata que ***“el día 31 de mayo de 2002, tenía estacionado el vehículo de su propiedad junto al Colegio General Espartero y persona o personas desconocidas, al parecer desde el interior del referido Colegio, han lanzado un recipiente lleno de barro y ha impactado en la parte delantera del vehículo”***.

Se acompaña certificado de M. Mutualidad en el que se expresa no haber desembolsado esta Aseguradora ninguna indemnización anticipada a la asegurada; copia de denuncia formulada en la Comisaría de Policía por los hechos; y presupuesto de reparación del automóvil por importe de los 250,79 euros que se reclaman.

Tercero

El mismo día 18 de julio de 2002, se recibe informe del Director del Colegio Público “General Espartero” en el cual se señala:

- 1) Que los hechos ocurrieron el día 31 de mayo, con motivo de la celebración de la Fiesta del Colegio, en colaboración con la AMPA del centro.
- 2) Que el citado día se realizó por parte del Colegio, entre las 9,30 h y las 11 h. un taller (entre otros) de modelado de barro en las inmediaciones de la valla del centro de salud y el polideportivo municipal.
- 3) Que, durante todo el tiempo que duró el citado taller, hubo una profesora encargada del mismo con los niños que lo realizaron, y asegura que no se arrojó nada al exterior del colegio.
- 4) Que, al finalizar el taller, algunos niños se llevaron sus realizaciones a sus clases y otros las dejaron para secarse cerca de la valla de separación con el Centro de Salud.
- 5) Que el Colegio organiza y vigila todas las actividades que se realizan durante el periodo lectivo normal, de 9 a 17 h., momento a partir del cual la fiesta la organiza y continua la Asociación de Padres. Ese día, en concreto por la tarde, hubo una *gimkana*, y una entrega de premios hasta las 17 h. a las 17,15; la AMPA había organizado una merienda para los niños y, posteriormente, una batalla de espuma (hacia las 19) como final de fiesta.
- 6) Que, según leo en la copia de la denuncia presentada por la demandante, el día 1 de junio, manifiesta que los daños fueron ocasionados entre las 18,00 y las 19,00 h cuando por parte del Colegio la vigilancia y responsabilidad de la fiesta ya había concluido a las 17,00 h. y, de hecho, la mayoría de profesores del centro ya se había marchado del mismo.
- 7) Que, sobre las 19,15 h., cuando se estaba celebrando la batalla de espuma, vino la denunciante al colegio, preguntó por el director y, como todavía estaba en el Colegio viendo la actividad, se entrevistó conmigo, me dijo lo ocurrido y me preguntó si el colegio tenía algún seguro que cubriese los daños ocurridos, manifestándole que no existía ninguno, pero no me dijo cuándo había sido el incidente.
- 8) Finalmente, recalcar que quizá algún niño pudiese lanzar algo desde el Colegio, pero que a esa hora ya estaban acompañados de sus padres y es fuera del horario lectivo, por

lo que la responsabilidad, si es que la hay, sería de los padres de los niños, no del Colegio.

Cuarto

Con fecha 26 de agosto se incorpora al expediente informe de la Policía Local de Logroño, que acudió al lugar de los hechos a instancia de la interesada. En dicho informe se constata la existencia de daños en el vehículo y se recogen las manifestaciones de la interesada, precisándose que *“no se puede localizar a los autores de los hechos”*.

Quinto

El 20 de diciembre de 2002 M. Mutualidad manifiesta no existe factura de reparación de los daños del vehículo pues la asegurada no tiene intención de repararlo *“hasta no recibir la oportuna autorización de pago”* por parte de la Administración.

Sexto

Con fecha 5 de febrero de 2003 se dicta propuesta de resolución desestimando la reclamación formulada, con lo que se muestra conforme la Dirección General de los Servicios Jurídicos en informe emitido el 13 de febrero de 2003.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 14 de febrero de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 17 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente, y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2003, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al 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 indicada.

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 **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 co-causante 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 competa 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. Ello es posible por cuanto, finalmente, D^aA.M^a E. formuló personalmente su reclamación, ya que M. Mutualidad, al no haber desembolsado cantidad alguna a su asegurada, carece de legitimación para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dicho análisis conduce, en nuestro criterio, a la conclusión de que la reclamación formulada debe desestimarse; y ello por las siguientes razones:

- 1) Si la existencia del daño (la abolladura en el capó delantero del automóvil de la interesada) puede tenerse por probada, no existe en cambio en el expediente prueba alguna de la causa del mismo, más allá de las afirmaciones de la propia interesada. Ni siquiera el hecho de que el daño fuera causado por un objeto de barro ha quedado probado (nada dice al respecto el informe de la Policía Local, ni lo reconoce en el suyo el Director del Colegio), por lo que, menos aún, puede estimarse que concurra prueba alguna de que el daño fuera causado desde el interior del Colegio y por un alumno del mismo.
- 2) No habiendo prueba alguna de la causa en su más estricto sentido, es improcedente entrar en el análisis de los criterios de imputación objetiva. Sin embargo, aunque fuera de otro modo, dicho análisis conduciría también a la desestimación de la reclamación formulada, toda vez que en el momento en que —supuestamente, y según las propias manifestaciones de la interesada— tuvieron lugar los hechos no se prestaba en el

Colegio el servicio público educativo, que ha de entenderse circunscrito al horario lectivo y a las actividades organizadas por el propio Colegio. No es, por tanto, posible apreciar la concurrencia del fundamental criterio positivo de imputación objetiva, que es que la causa en sentido estricto del daño pueda reconducirse al funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

CONCLUSIONES

Única

La reclamación de responsabilidad patrimonial a que se refiere el presente dictamen ha de ser desestimada, por no ser imputables al funcionamiento del servicio público los daños sufridos por la reclamante.

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