

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

18/03

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a C.R.G. por los daños sufridos por caída en la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a C.R.G. formuló reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública mediante escrito de fecha 31-07-2002. El escrito fue dirigido a esta Consejería de Salud y Servicios Sociales, y tuvo entrada en el Registro de la misma el 22 de agosto siguiente.

La reclamación, en síntesis, se basa en los siguientes hechos:

En el mes de febrero de 2002 se estaban realizando obras de rehabilitación en el Hogar de la Tercera Edad de Haro. Ello originaba la existencia de maquinaria, tanto en el interior del inmueble, como en sus alrededores. El día 07-02-2002, sobre las 12'30 horas, la interesada sufrió una aparatosa caída a la altura del citado Hogar debido a una mancha de gasóleo reciente en el suelo ocasionada por una de las máquinas allí estacionadas. Fue asistida por varias personas y ayudada para llegar al Centro de Salud. Como consecuencia de la caída, sufrió un traumatismo y le quedó inservible el chaquetón que llevaba, por haberse manchado de forma irrecuperable de

gasóleo. En el Centro de Salud fue diagnosticada de contusión en región lumbar y herida inciso contusa en brazo y muñeca derecha, siendo necesario tratamiento médico. El Alcalde de Haro, cuando tuvo conocimiento de la caída, envió a la Policía Local para requerir a los empleados a limpiar la mancha de gasóleo echando arena. Por estos hechos presentó denuncia en el Juzgado de Instrucción de Haro; se incoaron Diligencias Previas 105/2002 y fueron sobreseídas. Se cuantifica el importe de los daños en 1.154 '38 euros en total, que corresponden al importe de un chaquetón (229 '59 euros) y a 40 días de lesiones no impeditivas a razón de 23'12 euros/día (924'80 euros).

Se adjuntan documentos y se propone la práctica de determinadas pruebas.

Segundo

Por acuerdo del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, nº 3.046 de fecha 30-09-2002, se inicia el procedimiento general de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor del expediente. Tal acuerdo se notificó a la interesada en fecha 03-10-2002.

Tercero

En el expediente, como actuaciones de instrucción, se realizaron las siguientes:

1.º Se notificó el acuerdo de inicio a otros interesados que pudieran resultar afectados por la resolución que pudiera recaer en el expediente. En concreto, se comunicó a la Compañía Internacional de C.S. S.A., empresa que figuraba como contratista en el expediente de contratación de referencia 061-1.1-026/2001, obras de remodelación del Hogar de Personas Mayores de Haro.

2.º Se informó al interesado sobre el plazo para resolver.

3.º Se solicitó informe y antecedentes del caso a la Dirección del Hogar de la Tercera Edad de Haro.

4.º Se interesó del Juzgado de Instrucción de Haro testimonio de las Diligencias Previas 105/2002.

5.º Se interesó del Ayuntamiento de Haro copia de las actuaciones practicadas como consecuencia de los hechos que originaron el expediente.

Por acuerdo del instructor, de fecha 20-11-2002, se admitió parte de la prueba propuesta y se concedió plazo para la práctica de la misma. Igualmente, se rechazó motivadamente otra

parte. La prueba admitida consistía en documental, a cuyo efecto se tuvieron por unidos al expediente los documentos aportados; y testifical, tomándose declaración a los testigos propuestos. Del resultado de todo ello queda debida constancia en el expediente.

Cuarto

Concluida la fase de instrucción, se concedió trámite de audiencia a los interesados para formular alegaciones y presentar los documentos que considerasen oportunos. Durante este trámite, se dio acceso al expediente y se facilitaron copias a los interesados. D^a C.R. presentó escrito de alegaciones fechado, el 23-01-2003, en el cual, después de hacer un resumen de las actuaciones y exponer su valoración de las pruebas practicadas, terminaba solicitando se estimen sus pretensiones. La Compañía Internacional de C.S, S.A. presentó escrito de alegaciones fechado el 23-01-2003. En el mismo solicitó que se declare su no responsabilidad, fundamentándose en que, al circular por la zona toda clase de vehículos, resultaba imposible determinar de cuál de ellos se desprendió la mancha, cuya naturaleza tampoco ha quedado acreditada.

Finalmente, con fecha 3 de febrero de 2003, el instructor del expediente dicta propuesta de resolución en el sentido de reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados. La indemnización que se propone asciende a un total de 252,71 euros: 229,59 por el valor del chaquetón que quedó inservible y 23,12 euros por un día de lesiones no impeditivas, al entenderse, en cuanto a esto último, que la interesada no había acreditado los cuarenta días de lesiones cuyo resarcimiento solicitaba.

El 12 de febrero de 2003, la Dirección General de los Servicios Jurídicos se muestra conforme con la propuesta de resolución.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 17 de marzo de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 19 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales 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 19 de febrero de 2003, registrado de salida al día siguiente, 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, dígame 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.

En este orden de cosas, lo primero que debemos aclarar es que, cuando —como ocurre en este caso— el daño lo haya producido un contratista de la Administración, la reclamación puede formularse directamente contra ésta, que es lo que ha hecho la perjudicada en el presente caso. Así lo hemos señalado en nuestros Dictámenes 59/2000 y 52/2001, en plena sintonía con la jurisprudencia (STS de 11 y 13 de febrero de 1987, Arz. 897 y 2975); la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictamen 1459/1993, de 10 de marzo de 1994, vigente la anterior Ley de Contratos del Estado, cuyo art. 72 era coincidente con el 97.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas —antes 98.3—) y de otros Consejos Consultivos (por todos, el de la Comunidad Valenciana, Dictámenes núms. 214, 708/1998 y 371 y 496/2000).

Todo ello, a pesar del equívoco tenor literal del referido art. 97.3 TRLCAP, que permite, si así lo desea el perjudicado, reclamar directamente contra el contratista. Como ha quedado señalado, D^a C.R.G. reclama los daños a la Administración. En ningún momento la Administración ha considerado su escrito como ejercicio de la facultad de requerimiento a la que se refiere el actual art. 97.3 TRLCAP (antes art. 98.3 LCAP). En consecuencia, si concurren los presupuestos para ello, la Administración debe responder, sin perjuicio, naturalmente, de la posibilidad de repetir luego contra el contratista.

Ello nos obliga a entrar en el análisis de los requisitos o presupuestos para la concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, lo cual conduce, en nuestro criterio, a las siguientes conclusiones:

- A) Frente a lo afirmado por la empresa contratista, ha de tenerse por acreditado en el expediente que la caída de D^a C.R.G. tuvo su causa en la existencia de una mancha de gasóleo en la calzada, así como que dicha mancha procedía de una de las máquinas

utilizadas en las obras que se estaban llevando a cabo en el Hogar de la Tercera Edad de Haro. En ello coinciden los testigos y el informe de la Policía Local.

- 2) Así las cosas, resulta innegable que, aisladas de este modo las causas en sentido estricto del resultado dañoso, concurre el fundamental criterio positivo de imputación objetiva del mismo a la Administración, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, pues a este concepto son reconducibles las obras de rehabilitación realizadas para la Administración en un centro en el que se presta el servicio público de atención a las personas mayores. Por lo demás, de la circunstancia de que no concurra ninguno de los criterios, expresos o implícitos, negativos de esa imputación objetiva, se infiere la conclusión de que la Administración ha de responder, sin perjuicio, como hemos dicho, de la posibilidad de repetir frente al contratista.

Problema distinto es el del importe de los daños resarcibles y de su pertinente indemnización, aspecto en el que no puede este Consejo sino mostrarse de acuerdo con la propuesta de resolución, por cuanto, efectivamente, no cabe tener por acreditados los cuarenta días de lesiones impeditivas que se alegan por la interesada, de los cuales ésta no ha presentado prueba alguna. En consecuencia, entendemos conforme a Derecho el abono de 229,59 euros por el chaquetón que quedó inservible a raíz del accidente (cuyo valor se ha acreditado en el expediente) y de 23,12 euros por un día de lesiones no impeditivas, correspondiente al de la fecha de la caída con la consiguiente atención en el Centro de Salud.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos 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; todo ello sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el contratista Compañía Internacional de C.S que, por cuenta de la Administración, llevaba a cabo las obras de rehabilitación del Centro de la Tercera Edad de Haro.

Segunda

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 252,71 euros, cuyo pago 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 pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.