

Expediente Núm. 20/2006
Dictamen Núm. 25/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 2 de febrero de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 24 de enero de 2006, examina el expediente relativo a reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias, formulada por doña por el anormal funcionamiento del servicio sanitario.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de agosto de 2005, sin registro de entrada, doña presenta ante la Subdirección de Enfermería del Hospital (en adelante) un escrito en el que expone que “del vestuario de enfermeras del Hospital, el día 1 de agosto me ha sido sustraído el calzado de la calle, (unas sandalias amarillas de 50 euros). Ruego lo comunique a quien corresponda y tome las medidas oportunas”.

2. Por oficio de fecha 15 septiembre de 2005, registrado de entrada el día 16 del mismo mes, el Secretario General del remite a la Secretaría General del Servicio de Salud del Principado de Asturias el escrito presentado por la reclamante “para su tramitación como expediente de responsabilidad patrimonial, por parte del Servicio de Inspección de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios”. En dicho oficio informa, además, al Secretario General del que no es posible tramitar esta reclamación al amparo de la póliza de seguros suscrita con la Compañía de Seguros, al tener una cláusula de franquicia según la cual serán por cuenta del asegurado aquellos siniestros cuya cuantía indemnizatoria sea inferior a tres mil euros (3.000 €).

3. Con fecha 22 de septiembre de 2005, el Jefe del Servicio de Inspección Sanitaria de las Prestaciones Sanitarias (en adelante SISPPSS) comunica al Secretario General del que, recibida en el Servicio la reclamación formulada por la interesada, se advierte que “no (...) indica el domicilio, que es preciso conste en el expediente de responsabilidad patrimonial que se le ha abierto con el número,”, por lo que solicitan les sea comunicado a la mayor brevedad posible.

4. El día 22 de septiembre de 2005, el Jefe del SISPPSS comunica a la Subinspectora de Prestaciones Sanitarias que ha sido designada para elaborar el preceptivo Informe Técnico de Evaluación en el expediente de responsabilidad patrimonial que se tramita.

5. Mediante oficio de fecha 26 de septiembre de 2005, registrado de salida ese mismo día y de entrada en el SISPPSS el día siguiente, el Secretario General del informa sobre el número del documento nacional de identidad y el domicilio de la reclamante.

6. Con fecha 29 de septiembre de 2005, notificado a la reclamante el día 6 de octubre de ese mismo año, el Jefe del SISPPSS comunica a ésta que, con fecha

16 de septiembre de 2005, ha tenido entrada en el Servicio de Salud del Principado de Asturias su reclamación, y le informa de la apertura del expediente y de su tramitación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y desarrollado en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Además, se le informa de que dispone de diez días para especificar la valoración económica del daño, descripción detallada de los hechos y declaración de los testigos, si los hubiera.

7. El día 11 de octubre de 2005, registrado de entrada en el SESPA el día 14 del mismo mes y año, la reclamante dirige escrito al Jefe del SISPPSS en el que señala que “Del vestuario de Enfermeras-Matronas del Hospital a las 15:00 del día 1 de Agosto del año en curso, al terminar mi horario laboral me faltaba calzado de calle (unas sandalias amarillas)”. Aporta en apoyo de su pretensión, factura del calzado extraviado por importe de cincuenta euros (50,00 euros) en la que se especifica el concepto “zapatos señora”.

8. Mediante escrito de fecha 27 de octubre de 2005, registrado de salida el día 28 y con acuse de recibo del día 3 de noviembre, el Jefe del SISPPSS solicita a la reclamante que en el plazo de diez días aporte tanto la información sobre el lugar exacto donde se encontraba el calzado sustraído (taquilla, vestuario ...) y medidas de seguridad existentes, como la declaración de los testigos que presenciaron los hechos acompañada de fotocopia del documento nacional de identidad.

9. Mediante escrito de fecha 27 de octubre de 2005, registrado de salida el día 28, el Jefe del SISPPSS solicita del Director Gerente del, Informe de la Dirección de Enfermería sobre los hechos reclamados, indicando las medidas de seguridad existentes para la custodia de las pertenencias de los trabajadores

durante la jornada laboral, informe que, datado el día 16 de noviembre de 2005, fue remitido al día siguiente, registrándose de entrada en el SISPPSS el día 21 de igual mes y año, y en el que se hace constar que “Las medidas de seguridad que existen en el vestuario del son las mismas que las de todo complejo hospitalario. Cada trabajador/a dispone de una llave correspondiente a su taquilla, si bien es cierto que el vestuario permanece abierto debido al tránsito del personal de los diferentes turnos”.

10. Con fecha de registro de entrada en el SISPPSS el día 14 de noviembre de 2005, y de salida del registro General del el día 11 del mismo mes, se aportan los siguientes documentos: 1) Escrito de la reclamante fechado el día 9 de noviembre de 2005, en el que precisa y detalla los datos de su reclamación. Señala que “El calzado sustraído el día 1 de agosto se encontraba en la taquilla del vestuario de Enfermeras-Matronas (...). Las medidas de seguridad existentes son las habituales del Hospital, las taquillas son las normales metálicas que tienen una cerradura muy vulnerable y la puerta del vestuario está siempre abierta porque hay personal de varios estamentos que realizan turnos de todo tipo” y 2) Testimonio escrito de las testigos, con aportación de fotocopia del documento nacional de identidad y firma de cada una de ellas, en el que se declara, en referencia a “nuestra compañera” que “le faltaba el calzado de calle de la taquilla del vestuario de Enfermeras- Matronas a las 15:00 horas del día 1 de Agosto del año en curso”.

11. Con fecha 29 de noviembre de 2005, la Subinspectora de Prestaciones Sanitarias emite el Informe Técnico de Evaluación en el que se afirma que “En el caso que nos ocupa, entendemos que no existe nexo causal o relación causa efecto entre el funcionamiento del servicio sanitario público y los daños alegados por la reclamante ya que no ha sido acreditado, que la desaparición de la sandalias se debiese a un incumplimiento del deber de guarda y custodia de las pertenencias de la trabajadora, por parte de la Administración”. Añade que “El Hospital pone a disposición de cada trabajador medios razonables para

guardar sus pertenencias durante la jornada de trabajo, consistentes en una taquilla con cerradura” y concluye que “No es la Administración quien debe responder del daño ocasionado, siendo solo imputable a su autor o autores la responsabilidad exigible por la desaparición o el hurto de las sandalias de la reclamante”, por lo que debe desestimarse la reclamación formulada.

12. Con fecha 2 de diciembre de 2005, el Jefe del SISPPSS, indicando que lo hace a “la vista de las actuaciones, documentos e informaciones llevadas a cabo en relación con el expediente”, acuerda “La suspensión del procedimiento general y el inicio de un procedimiento abreviado de acuerdo a lo establecido en el capítulo III del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial”.

13. Con fecha 2 de diciembre de 2005, se comunica al reclamante el inicio del procedimiento abreviado y la apertura del trámite de audiencia (consta acuse de recibo por la reclamante de 13 de diciembre de 2005) a fin de que pueda la interesada obtener copia de los que estime convenientes y, en su caso, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes, sin que conste en el expediente que se ha hecho uso de dicho derecho por la interesada.

14. Con fecha 12 de enero de 2006, el Jefe del SISPPSS, formula la propuesta de resolución del procedimiento. En ella, se recuerda que en nuestro Derecho la responsabilidad de las Administraciones Públicas es de naturaleza objetiva “puesto que basta con acreditar la existencia de un daño material o moral individualizado y que tenga su origen, en relación causa-efecto, con el funcionamiento de los servicios públicos, siempre que no concurra fuerza mayor, para que surja la obligación de indemnizar al lesionado” y concluye señalando que “En el caso que nos ocupa no existe nexo causal o relación causa efecto entre el funcionamiento del servicio público sanitario y los daños

alegados por la reclamante ya que no ha sido acreditado que la desaparición de las sandalias se debiese a un incumplimiento del deber de guarda y custodia de las pertenencias de la trabajadora, por parte de la Administración. Como ya se ha indicado el Hospital pone a disposición de cada trabajador medios razonables para guardar sus pertenencias durante la jornada de trabajo, consistentes en una taquilla con cerradura". Por ello, propone desestimar la reclamación que por responsabilidad patrimonial ha formulado la interesada por importe de cincuenta euros (50 euros).

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de enero de 2006, registrado de entrada el día 25 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, adjuntando a tal fin el original del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- La reclamación por responsabilidad patrimonial se interpuso el día 3 de agosto de 2005 y la sustracción del calzado tuvo lugar el día 1 del mismo mes y año. La reclamación, por tanto, se presenta dentro del plazo establecido en el artículo 142.5 de la LRJPAC, que dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”.

CUARTA.- El procedimiento que rige la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es el regulado en el Título X de la LRJPAC, desarrollado por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, Reglamento de Responsabilidad Patrimonial). Procedimiento al que, en virtud de la disposición adicional duodécima de la LRJPAC, están sujetas las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas. En esta materia, ambas normas tienen el carácter de legislación básica para el Principado de Asturias.

La LRJPAC, en su artículo 143, dispone la posibilidad de tramitación de un procedimiento abreviado “1. Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio

público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días". El Capítulo III del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial desarrolla dicho procedimiento.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites legal y reglamentariamente establecidos de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

En cuanto al plazo para resolver este expediente por el procedimiento abreviado, se ha sobrepasado ampliamente el de 30 días que establece el artículo 143.1 de la LRJPAC. Acordado el inicio de tal procedimiento con fecha 2 de diciembre de 2005, la consulta que se eleva a este Consejo para el preceptivo dictamen tiene registro de entrada de 26 de enero de 2006. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b) de la referida LRJPAC.

QUINTA.- En relación con la tramitación e instrucción del procedimiento, debemos llamar la atención sobre el acuerdo del órgano instructor de fecha 2 de diciembre de 2005, por el que se suspende el procedimiento general y se inicia un procedimiento abreviado de responsabilidad patrimonial. A juicio de este Consejo, la instrucción del expediente adolece de un defecto esencial, ya que no debió tramitarse por el procedimiento abreviado, regulado en el artículo 143 de la LRJPAC para un supuesto distinto.

El citado acuerdo sólo es posible cuando concurren dos requisitos, tal como establece el mencionado precepto: que sea inequívoco el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, por un lado, y que sea inequívoca la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, por otro. La finalidad del procedimiento abreviado la enuncia el inciso final de dicho precepto "a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días". En otras palabras, se trata de beneficiar al reclamante, agilizando la tramitación administrativa, cuando la Administración admite su

responsabilidad patrimonial y sabe con certeza el daño producido y la cuantía de la indemnización a reconocer. De no concurrir alguno de esos requisitos, no ha lugar al procedimiento abreviado. La reducción de plazos y la propia alteración del carácter determinante e impeditivo que en estas consultas tiene el dictamen de este Consejo (artículo 44.3 de nuestro Reglamento en relación con el artículo 17.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial) suponen un claro perjuicio para el interesado y una restricción de sus derechos.

El Informe Técnico de Evaluación, fechado el día 29 de noviembre de 2005, afirma que "En el caso que nos ocupa, entendemos que no existe nexo causal o relación causa efecto entre el funcionamiento del servicio sanitario público y los daños alegados por la reclamante ya que no ha sido acreditado, que la desaparición de la sandalias se debiese a un incumplimiento del deber de guarda y custodia de las pertenencias de la trabajadora, por parte de la Administración". Y añade que "No es la Administración quien debe responder del daño ocasionado, siendo solo imputable a su autor o autores la responsabilidad exigible por la desaparición o el hurto de las sandalias de la reclamante". Con este informe como pieza fundamental, el Jefe del SISPPSS ordena la suspensión del procedimiento general y acuerda la iniciación del procedimiento abreviado. Podría comprenderse su decisión si, discrepando con rotundidad de su contenido y conclusión, pensase proponer la estimación de la reclamación, pero no es el caso. En su propuesta de resolución de 12 de enero de 2005, se adhiere a los argumentos vertidos en dicho informe sobre la no acreditación del nexo causal y propone desestimar la reclamación que por responsabilidad patrimonial ha presentado la interesada.

Ignora este Consejo Consultivo los motivos que impulsaron a iniciar el procedimiento abreviado. Desde luego, entre ellos no pudo estar el de resolver con más celeridad el expediente, pues queda dicho que el plazo de treinta días que establece el artículo 143.1 de la LRJPAC para concluir dicho procedimiento ya se había sobrepasado en el momento de recabar este dictamen.

Pero, cualesquiera que fueran los motivos, consideramos que el procedimiento seguido en la tramitación del expediente, al suspender el

instructor el procedimiento general e iniciar un procedimiento abreviado sin concurrir los requisitos que establece el artículo 143 de la LRJPAC, incumple de plano lo dispuesto en el Título X de la citada Ley, debiendo subsanarse dicho incumplimiento mediante la tramitación del procedimiento general legalmente exigible. Este parecer del Consejo es reiteración de lo ya manifestado en nuestros Dictámenes 3/2005, de 9 de diciembre de 2005, y 5 y 8/2006, de 26 de enero de 2006, en supuestos procedimentalmente iguales.

En la adopción del criterio que acabamos de dejar expresado, este Consejo Consultivo no ha olvidado valorar la posibilidad de aplicación del principio de economía procesal. Justamente pensando en él, entendemos que, en general, no procede su aplicación cuando ha de hacerse en conflicto con el principio de seguridad jurídica y pueda conllevar merma y detrimento de aspectos o elementos preceptivos del procedimiento constituidos en garantía de derechos de los particulares; así, la duración del período de audiencia en el que el interesado pueda sopesar y formular cuantas alegaciones y justificaciones estime pertinentes, el plazo que la ley otorga a este Consejo para emitir su dictamen o el propio carácter determinante e impeditivo de éste. En definitiva, entendemos que, cuando -como propone la Administración en el caso que examinamos- se trata de desestimar una pretensión, no procede la aplicación de un criterio antiformalista, con menoscabo de trámites esenciales para los interesados. El loable objetivo de resolver con celeridad un procedimiento se satisface mejor con una reducción de los plazos en aquellos trámites y actuaciones cuya ejecución incumbe a los órganos administrativos y, particularmente, al instructor.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina: Que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada. Que debe retrotraerse el procedimiento al momento en el que se acordó su suspensión y levantarse ésta, para a continuación proseguir el procedimiento por su tramitación ordinaria o general, salvo que concurren los

requisitos legalmente exigidos para el inicio del procedimiento abreviado en los términos que hemos dejado expuestos en la consideración Quinta del cuerpo de este Dictamen, y, una vez formulada nueva propuesta de resolución, recabar a este Consejo el preceptivo dictamen.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.