

Expediente Núm. 167/2007
Dictamen Núm. 30/2008

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:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2008, 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 esa Alcaldía de 30 de julio de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Lena formulada por doña, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública durante la celebración de un acto festivo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de agosto de 2003, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Lena un escrito de doña, en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída durante los preparativos de la Cabalgata de Reyes.

En dicho escrito se limita la interesada a solicitar indemnización por el “accidente, acaecido el 5-1-2003 colaborando con las amas de casa, en la organización de la Cabalgata de Reyes”, cuando se cayó “de la plataforma del camión que estaba decorando”. Acompaña a su reclamación copia del informe del Área de Urgencias del y del parte de consulta y hospitalización, que refleja “fractura colles dcho. 5/1/03. Rotura tendón supraespinoso, hombro dcho. pendiente intervención con importante limitación funcional”.

Al pie del escrito de reclamación firman también tres testigos del accidente.

2. Mediante escrito de 29 de agosto de 2003, notificado el día 2 de septiembre de 2003, la Secretaria General del Ayuntamiento comunica a la interesada la fecha en que su reclamación ha tenido entrada en la Administración, el plazo para resolver y los efectos del silencio.

Mediante escrito de la misma fecha, la Alcaldía da traslado de la reclamación a la Asociación de Amas de Casa, entidad organizadora de la Cabalgata de Reyes, lo que se comunica a la accidentada.

3. Con fecha 27 de octubre de 2003, tiene entrada en el registro municipal un escrito de la interesada, al que acompaña copia de nuevos informes médicos y una relación de los testigos, procediendo a su identificación y a señalar los respectivos domicilios.

Mediante escrito de 26 de noviembre de 2003, la Alcaldía da traslado de la nueva documentación presentada a la Asociación de Amas de Casa, comunicándoselo a la interesada.

4. Mediante oficio de 21 de abril de 2004, notificado el día 30 del mismo mes, la Alcaldía remite copia de lo actuado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Con fecha 20 de mayo de 2004 la aseguradora presenta en las oficinas de Correos de un escrito en el que “se muestra parte en el procedimiento”, interesando el traslado de las actuaciones practicadas.

5. El día 7 de julio de 2004, la interesada presenta un nuevo escrito, al que adjunta un informe del Servicio de Rehabilitación, expresivo de las secuelas resultantes en muñeca y hombro derechos.

Mediante oficio de 9 de julio de 2004, la Alcaldía da traslado de dicha documentación a la compañía aseguradora.

6. Con fecha 29 de marzo de 2006, tiene entrada en el registro municipal un nuevo escrito de la accidentada, en el que fija separadamente el *quantum* indemnizatorio reclamado por las secuelas y por los días de baja, acompañando copia de un informe médico de valoración, cerrado a 14 de febrero de 2006.

Dicho informe recoge, en el apartado de “antecedentes”, que la interesada “sufre un accidente por caída casual desde un camión según refiere”.

Mediante oficio de 31 de marzo de 2006, la Alcaldía traslada la documentación presentada a la compañía aseguradora, solicitándole “información respecto al estado de tramitación de la reclamación”.

7. Con fecha 9 de mayo de 2006, la Secretaria General del Ayuntamiento de Lena elabora un informe en el que concluye que “no resulta acreditado el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios municipales”.

8. En sesión celebrada el día 12 de mayo de 2006, la Comisión Informativa de Hacienda, Presupuestos y Patrimonio dictamina “dejar pendiente para mejor

estudio este asunto hasta que llegue la contestación de la compañía aseguradora”.

En la certificación de dicho acuerdo, expedida el 17 de mayo de 2006, se hace constar que la organización de la Cabalgata de Reyes “no corrió a cargo del Ayuntamiento sino de la Asociación de Amas de Casa”.

9. Mediante oficio de la Alcaldía de 4 de julio de 2006, notificado el día 12 del mismo mes, se solicita a la aseguradora del Ayuntamiento que informe “respecto al estado de tramitación de la reclamación referenciada, con el fin de poder dictar resolución”.

Con fecha 31 de julio de 2006, la compañía de seguros presenta un escrito en el que solicita copia íntegra del expediente e indica que “por la documentación que nos trasladó (...) entendemos que los hechos objeto del expediente no tienen cobertura en la póliza (...), toda vez que las lesiones sufridas (...) lo fueron como consecuencia de una caída casual y en el curso de una actividad privada”.

Mediante escrito fechado el 9 de agosto de 2006, notificado el día 18 del mismo mes, la Alcaldía remite copia del expediente a la aseguradora, la cual reitera, vía fax, las razones que excluyen el siniestro de la cobertura contratada.

10. Con fecha 19 de octubre de 2006, la Secretaria General del Ayuntamiento de Lena elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por “no resultar acreditado que el daño alegado por la reclamante sea imputable a la Administración municipal”.

11. Evacuado el trámite de audiencia, mediante oficio de 6 de noviembre de 2006, notificado a la interesada, ésta no presenta alegación ni documento alguno en el plazo concedido al efecto.

12. Con fecha 8 de junio de 2007, la Secretaria General del Ayuntamiento de Lena elabora nueva propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por la misma consideración, expuesta ya en su anterior propuesta, de “no resultar acreditado que el daño alegado por la reclamante sea imputable a la Administración municipal”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de julio de 2007, registrado de entrada el día 3 de agosto de 2007, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Lena objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo establecido 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, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de esa Alcaldía en los términos de lo dispuesto en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), 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 formular reclamación de responsabilidad

patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Lena está pasivamente legitimado, en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, pues, sin anticipar aquí un juicio de fondo, aquélla se construye sobre la concepción de la responsabilidad objetiva.

TERCERA.- En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, el artículo 142.5 de la LRJPAC 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. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 25 de agosto de 2003, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 5 de enero de 2003, por lo que es claro que, aun sin tener en cuenta la fecha de estabilización de las secuelas, lo fue dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

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

No obstante, advertimos que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, no hay unidad orgánica de actuaciones en la instrucción del

procedimiento, lo que ha ocasionado ciertas disfunciones y ha dilatado su tramitación.

Asimismo, se observa la omisión de un acto expreso de instrucción, cual es el relativo a la práctica o denegación motivada de la prueba propuesta, pues la reclamante interesa, como se deduce de sus dos primeros escritos, aunque no lo inste formalmente, el examen de tres testigos, sin que conste la preceptiva resolución del instructor en los términos de lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. A pesar de la citada omisión, dado que las circunstancias de la caída no se discuten por la Administración y que la interesada no ha señalado nada al respecto durante la instrucción del procedimiento ni en el trámite de audiencia, no se aprecian razones para pensar que la práctica de la citada prueba pudiera aportar elemento alguno que afecte a la valoración del caso y, por tanto, para suponer que se habría modificado el resultado final. Por esta razón y en aplicación del principio constitucional de eficacia administrativa, no cabe estimar necesaria la retroacción de actuaciones cuando, de subsanarse el defecto procedimental, es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución. Sin perjuicio de lo expuesto, no deberá dictarse resolución que ponga fin al procedimiento en vía administrativa sin que en ella se motive cumplidamente la falta de práctica de prueba, de conformidad con la norma citada, en aras de la ineludible preservación del principio de contradicción y del derecho de defensa de la interesada. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por último, se aprecia que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Recibida la reclamación en el

registro del Ayuntamiento de Lena el día 25 de agosto de 2003, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 3 de agosto de 2007, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. 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.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC, ya citada, establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven 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, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL),

dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Reclama la interesada el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída casual, al precipitarse “de la plataforma del camión que estaba decorando” cuando colaboraba en los preparativos de la Cabalgata de Reyes, bajo la organización de una asociación de amas de casa.

La realidad de la caída y del daño alegado ha quedado acreditada por el informe médico del Área de Urgencias del Hospital, el parte de hospitalización y el posterior informe clínico de valoración. Tampoco ofrece duda la veracidad de las circunstancias del accidente, tal como las expone la interesada, dado que la Administración así lo admite, prescindiendo del examen

de testigos, y el propio relato fáctico de parte no recoge ningún elemento que ligue la caída con el funcionamiento del servicio público, pues se limita a describir un siniestro desprovisto de relación de causalidad.

Planteada así la reclamación, hemos de fijar, en primer término, el esencial sustrato fáctico que le sirve de fundamento, a cuyo fin es forzoso reconocer que estamos ante un accidente meramente casual, acaecido en el curso de una actividad privada, tal como se desprende de toda la documentación obrante en el expediente. En efecto, la interesada no invoca nexo alguno entre el accidente y el actuar de la Administración, no alega relación alguna entre el Consistorio y la entidad organizadora de la cabalgata, ni reacciona frente a las manifestaciones del Ayuntamiento y de la compañía aseguradora, que niegan aquellos extremos. Singularmente, en el informe médico de valoración, aportado por la propia reclamante, se refleja que ésta “sufre un accidente por caída casual desde un camión según refiere”.

Sentada ya la relación fáctica, hemos de tener presente que la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En el presente caso, observamos que la inexistencia de nexo causal entre la caída y el servicio público municipal es patente e incontrovertida, ya que la propia interesada corrobora la mera casualidad del accidente; de un modo expreso, a través del informe de valoración que aporta, y tácitamente, al no describir la circunstancia que motivó la caída ni contradecir las apreciaciones del Ayuntamiento y su aseguradora, que figuran incorporadas al expediente.

Desechado cualquier vínculo de causalidad entre el servicio público y el daño, presupuesto de toda responsabilidad patrimonial, resulta indiferente la relación que pudiera ligar a la accidentada con el Ayuntamiento en el momento de los hechos, si bien lo actuado deja también constancia de la falta de esa ligazón.

En el supuesto ahora examinado, el siniestro tiene lugar en el transcurso de una actividad privada, organizada por una asociación de ese mismo carácter y no por el Ayuntamiento, tal como se recoge en la certificación del acuerdo de la Comisión Informativa de Hacienda, Presupuestos y Patrimonio, expedida el 17 de mayo de 2006. Ni el camión en cuya plataforma se origina el accidente pertenece al Ayuntamiento ni la organización de la cabalgata queda bajo la esfera del Consistorio.

En definitiva, del conjunto de hechos que acabamos de examinar, este Consejo concluye que no se ha invocado -y menos aun, acreditado- la existencia de un nexo causal entre el accidente y el funcionamiento del servicio público, resultando que la única relación que se revela trascendente a efectos indemnizatorios es la que liga a la accidentada con la asociación que organizaba el evento, ajena en todo caso al Ayuntamiento.

En nuestro derecho la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal ni como un sistema de aseguramiento social frente a todo tipo de daños, por lo que no cabe trasladar a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar cada persona como riesgos generales de la vida. Todo ello sin perjuicio, como señala la normativa de aplicación ya citada, de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer o de aquellos servicios o políticas públicas de apoyo o acción social que, atendiendo a criterios de necesidad, capacidad económica u otros, pero no con fundamento en una responsabilidad patrimonial objetiva, puedan contribuir a

paliar situaciones y daños individuales con relevancia para su apoyo y cobertura por el sistema público de servicios sociales.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, debe desestimarse la reclamación presentada por doña

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LENA.