

Expediente Núm. 259/2009
Dictamen Núm. 123/2010

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de junio de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 14 de abril de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños causados en dos autobuses estacionados junto a un campo de fútbol por parte de algunos aficionados.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 31 de julio de 2008, tiene entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Ventanilla Única de Caravaca de la Cruz, una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la representante de una sociedad mercantil en relación con los daños causados el día “1 de junio de 2008, con motivo del encuentro de fútbol Real Oviedo-

Caravaca Club de Fútbol”, en dos autobuses de su propiedad estacionados junto al “campo de fútbol municipal Carlos Tartiere, encargados de trasladar a los jugadores del Caravaca (...), así como a los directivos y aficionados de dicho club”.

Señala que “cuando los jugadores y aficionados del Caravaca (...) se disponían a bajar del autobús”, algunos aficionados lanzaron “bengalas, botellas y otros objetos que causaron daños de consideración, pues destrozaron las lunas de los autocares, rompieron limpiaparabrisas, pilotos y produjeron importantes bolladuras en la carrocería”.

Considera que “tanto el terreno, donde se jugaba el partido de fútbol, como los aparcamientos del mismo, donde se ocasionaron los daños a los vehículos, son propiedad municipal, no habiendo adoptado el Ayuntamiento (de Oviedo) las medidas de seguridad necesarias para evitar los resultados lesivos que se produjeron”.

Por los daños ocasionados solicita una indemnización cuya cuantía asciende a veinticuatro mil seiscientos cinco euros con noventa y nueve céntimos (24.605,99 €).

Por medio de otrosí, solicita la práctica de prueba Documental, “consistente en que se tengan por reproducidos los documentos y grabaciones acompañados a la presente reclamación, remitiéndonos a efectos de adveración y prueba a los archivos de las entidades donde se encuentran los originales de tales grabaciones y documentos”.

Adjunta a su reclamación una copia de los siguientes documentos: a) Los documentos acreditativos de la propiedad de los autobuses dañados. b) Atestado y acta de instrucción de derechos al perjudicado u ofendido, de fecha 1 de junio de 2008. c) Dos CDs conteniendo la grabación del “recibimiento al Caravaca C. F. por aficionados Oviedo./ Teleavilés” y “partido Oviedo-Caravaca./ 1-6-2008”. d) Recorte de prensa del diario “La Verdad”, de fecha 2 de junio de 2008. e) Presupuestos y facturas de reparación de los vehículos, de fecha 5 de junio de 2008.

2. Consta en el expediente un informe del Jefe de Servicio del Área de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Oviedo, de fecha 29 de agosto de 2008, en el que se manifiesta que “las tareas de la Policía Local de Oviedo, en materia de espectáculos deportivos, son básicamente de gestión de tráfico, y es que el orden público es competencia del Estado, su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación”; razón por la cual, en lo relativo a la celebración de aquel evento deportivo, “la labor de la Policía Local fue básicamente la gestión del tráfico, habiendo sido asumido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Colaborando en todo momento con las mismas en todo aquello en lo que fue requerido”.

3. Mediante escrito notificado a la representante de la sociedad reclamante con fecha 6 de octubre de 2008, se le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y se le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente. El día 10 de octubre de 2008 presenta esta en el registro del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz un escrito de alegaciones en el que se ratifica en los extremos contenidos en su escrito inicial.

4. Con fechas 10 y 11 de noviembre de 2008, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo traslada respectivamente, a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora una copia de la reclamación presentada.

Mediante fax recibido en el Ayuntamiento de Oviedo el día 19 de enero de 2009, la compañía aseguradora le comunica que “ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento de Oviedo, “pues los hechos tienen lugar fuera del recinto Estadio Carlos Tartiere, a la entrada del aparcamiento”; además, “los responsables del C. F. Caravaca no avisaron de su llegada a la ciudad”, por lo que son “los autores de los actos vandálicos en la vía pública quienes tienen que responder” de los desperfectos causados.

5. El día 3 de febrero de 2009, se notifica a la representante de la sociedad reclamante la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de diez días y se le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente. Con fecha 12 de febrero de 2009, tiene entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Ventanilla Única de Caravaca de la Cruz, un escrito de alegaciones en el que, tras ratificarse en lo expuesto anteriormente, rechaza lo manifestado por la compañía aseguradora y reitera que “los desperfectos a los autobuses (...) se ocasionaron a la entrada del aparcamiento del campo, y evidentemente la rampa de entrada al aparcamiento forma parte del mismo”, por lo que en modo alguno “puede entenderse que esté fuera del recinto deportivo”, concluyendo, además, que a la salida de los autobuses “` sí se puso en marcha el dispositivo habitual de seguridad `”, motivo por el cual los seguidores del Caravaca pudieron abandonar el campo y la ciudad sin problemas”. Sostiene que “queda así demostrado que por parte del Ayuntamiento se omitieron las habituales medidas de seguridad en estos eventos deportivos, necesarias para evitar resultados lesivos, siendo por tanto este anormal funcionamiento de la Administración la causa de los daños ocasionados en los autobuses”.

6. Con fecha 6 de marzo de 2009, un Técnico de Administración General de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, por entender que las tareas de la Policía Local “en materia de espectáculos deportivos son básicamente de gestión de tráfico”, por lo que se limitó a ejercer esa labor, “habiendo sido asumidos el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. Concluye que no existe, por tanto, “relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños ocasionados”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de abril de 2009, registrado de entrada el día 28 del mismo mes, 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 Oviedo 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 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, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido 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 entidad 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.

Sin embargo, no resulta acreditada de modo fehaciente y en los términos de lo establecido en el artículo 32 de la LRJPAC la representación de la entidad perjudicada por quien firma el escrito de reclamación en calidad de “legal representante” de la misma, no aportándose ningún documento, público o

privado, que permita verificar la representación que afirma ostentarse, y sin que conste que la Administración actuante haya solicitado la subsanación de dicho defecto.

Esta omisión sería ya suficiente para desestimar la reclamación, si bien, teniendo en cuenta que el órgano instructor no ha cuestionado en ningún momento la condición de la representante, procede, en aplicación del principio de eficacia administrativa, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, analizar el fondo de la cuestión controvertida. No obstante, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.

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

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, 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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 31 de julio de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -los daños materiales en los vehículos- el día 1 de junio del mismo año, por lo que es claro que fue formulada 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, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Asimismo, de la comunicación efectuada por la autoridad consultante a este Consejo Consultivo se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de este dictamen. En consecuencia, dado que este se encuentra sub iúdice, sin que conste formalmente en el expediente que el procedimiento judicial esté aún pendiente de conclusión y sentencia, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en caso contrario habría de estarse al pronunciamiento judicial. Observación esta 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 a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, 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 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños materiales sufridos en dos vehículos (autobuses) con ocasión del traslado del equipo y de aficionados de un club deportivo a un campo de fútbol municipal para disputar un encuentro.

En el escrito se describen a los daños de una forma genérica, señalando que consisten en destrozos de “las lunas de los autocares”, rotura de “limpiaparabrisas (y) pilotos” y producción de “importantes bolladuras en la carrocería”.

La realidad del daño en los vehículos identificados con las matrículas indicadas queda acreditada a la vista de la documentación obrante en el expediente, si bien existen ligeras diferencias entre el detalle de los desperfectos reflejado en la denuncia y las facturas aportadas. Del examen y contraste de ambas pueden admitirse como daños concretos probados los siguientes: en el caso del autocar marca Volvo, la fractura de la luna delantera y de dos lunas laterales y, en el de la marca Mercedes, la fractura de la luna delantera, el limpiaparabrisas delantero arrancado y diversos daños en la chapa.

En cambio, no prueba la empresa perjudicada que los vehículos cuya propiedad y desperfectos acredita sean precisamente los que -según cabe deducir, contratados por la entidad deportiva que se trasladaba- se desplazaron a Oviedo con el referido propósito deportivo. A pesar de ello, la Administración no cuestiona en ningún momento tal extremo, probablemente porque presume que se trata de aquellos a los que se hace referencia en la denuncia -aportada por la reclamante- que se presentó el mismo día en que se producen los hechos -1 de junio de 2008- por una persona que afirma encontrarse en el interior de uno de ellos.

No obstante, la sola existencia de un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, el daño ha de encontrarse unido causalmente al funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

La existencia de los incidentes durante los que se producen los daños alegados resulta probada, por notoria, pues tienen lugar ante una pluralidad de testigos y son reflejados en diversos medios de comunicación.

La empresa perjudicada precisa en su reclamación que los “daños han sido consecuencia del anormal funcionamiento de los servicios públicos, pues tanto el terreno donde se jugaba el partido de fútbol como los aparcamientos del mismo, donde se ocasionaron los daños a los vehículos de mis representados, son propiedad municipal”; los daños derivarían, por tanto, de una omisión, la de no haberse adoptado por el Ayuntamiento “las medidas de seguridad necesarias” para evitar “resultados lesivos por la utilización de dichos bienes”.

La alegada relación de causalidad debe rechazarse. En primer lugar, porque la mera titularidad de la vía pública en la que se producen los daños no constituye título de imputación a la Administración titular, en este caso la

municipal, dado que ello equivaldría a hacerla responsable de cualquier incidente acaecido en la misma, con independencia, incluso, de la responsabilidad civil o penal que corresponda a los autores materiales de los hechos causantes del daño.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la obligación de adoptar medidas de seguridad, no precisa la reclamante cuáles considera que debieron llevarse a la práctica de entre aquellas que se encontraban al alcance de la Administración actuante. Hay que tener presente que, a la vista de la normativa aplicable -integrada por la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte-, los servicios públicos municipales, en concreto el Cuerpo de Policía Local, además de "Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación", debía, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo cincuenta y tres de la Ley Orgánica 2/1986, "Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello". Sin embargo, nada se ha probado en cuanto a la omisión del deber de actuación derivado de este último supuesto.

La ausencia del nexo causal entre el daño alegado por la perjudicada y el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos municipales, obliga a desestimar la reclamación. No obstante, no podemos dejar de advertir de que la concurrencia de terceros autores directos de los daños -frente a los que se dirige la denuncia penal, no constando en el expediente el resultado del proceso judicial seguido al respecto-, y de otros posibles responsables subsidiarios -como pone de relieve la circunstancia de que la perjudicada reclame también por los mismos hechos ante la sociedad anónima deportiva

local, arrendataria del recinto deportivo-, rompe asimismo la relación de causalidad pretendida.

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

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.