Año:	2001
Nº Dictamen:	212/2001
Fecha:	14-11-2001
Nº Marginal:	II.165
Ponencia:	Martín Reyes, Diego Martín Moreno, José Luis. Letrado
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente peatonal.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Nexo causal: Existencia. Objeto: Accidente en vía pública urbana: Peatonal.

Número marginal: II.165

DICTAMEN Núm.: 212/2001, de 14 de noviembre

Ponencia: Martín Reyes, Diego

Martín Moreno, José Luis. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente peatonal.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El presente dictamen versa sobre la reclamación formulada por doña I.M.G. frente al Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), solicitándole indemnización por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la calle Cristóbal Castillo de dicha localidad.

La primera cuestión que suscita el expediente es la relativa a la naturaleza de la reclamación ejercitada, que ha sido calificada por la interesada como "previa a la vía judicial civil", con expresa invocación de las disposiciones generales previstas en el Título VIII, Capítulo I, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de lo que específicamente establecen los artículos 122 a 124, inclusive, del mismo texto legal. Otro tanto sucede con el acuerdo de iniciación del procedimiento, que alude lo dispuesto en los artículos 120 y siguientes de dicha Ley 30/1992. Sin embargo, tanto el escrito de reclamación como el acuerdo de iniciación mencionan al mismo tiempo lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

Pues bien, ante la confusión creada al respecto, no cabe sino reiterar la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía en casos similares al que nos ocupa, de la que se desprende que, a la luz de la regulación de la Ley 30/1992, la reclamación previa al ejercicio de acciones en la vía judicial civil y laboral no es cauce apropiado para las solicitudes de indemnización amparadas en la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de un servicio público. Antes bien, la formulación y tramitación de este tipo de reclamaciones tienen un marco jurídico propio que, partiendo del derecho consagrado en el artículo 106 de la Constitución, aparece completamente perfilado en el desarrollo legal y reglamentario previsto en los artículos 139 y siguientes de la citada Ley 30/1992 y en el Reglamento de Procedimiento de los Reglamentos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, siendo este último aplicable incluso cuando el daño producido por la Administración deriva de una actuación en relaciones de Derecho privado.

Por consiguiente, con independencia de la denominación que le ha dado la interesada y de la errónea mención de preceptos no aplicables al caso, comoquiera que la reclamación examinada se basa en el funcionamiento de un servicio publico municipal, el Ayuntamiento de Puente Genil está obligado a calificarla de acuerdo con su verdadera naturaleza y a dar respuesta a lo solicitado siguiendo los trámites previstos en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993.

II

El principio de responsabilidad de la Administración ha adquirido rango constitucional al acogerse en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución de 1978, que, de un lado, se convierte en garante de ese principio y, de otro, enuncia en sus presupuestos básicos el derecho que del mismo deriva al establecer en el segundo de los preceptos citados 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".

El más reciente desarrollo de las previsiones constitucionales se encuentra en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Tales preceptos - que han sido desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo-, vienen a plasmar los frutos de una extensa doctrina jurisprudencial, alumbrada a lo largo de varias décadas de aplicación de los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado referidos a la responsabilidad patrimonial del Estado. Y esa normativa estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración resulta de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, tal y como precisan los artículos 5 y 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 1 y 2), de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de la jurisprudencia emanada sobre la materia, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1º) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.

3º) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

4º) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata; condiciones que sólo pueden operar como punto de partida, pero no de manera obligada en todos los casos. Sin embargo, esta exclusividad del nexo causal ha sido matizada por la doctrina jurisprudencial más reciente, en la que, sin establecer reglas generales, se han tomado en consideración las circunstancias objetivas de cada caso, admitiendo la posibilidad de que la injerencia de un tercero o del propio lesionado no produzca una ruptura de la relación de causalidad, sino una concurrencia de causas que pudiera incluso dar lugar a la graduación del *quantum* indemnizatorio que, en su caso, deba abonar la Administración.

5º) Ausencia de fuerza mayor.

6º) Que la reclamación se efectúe en el plazo de un año -plazo de prescripción-, lo cual, no obstante, no es propiamente un presupuesto de la responsabilidad administrativa sino del ejercicio de la acción para hacerla efectiva.

Por otra parte, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo,-aplicable a los procedimientos que se inicien, instruyan y resuelvan por todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con su art. 1.2, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que las Comunidades Autónomas puedan establecer en virtud de las competencias estatutariamente asumidas en materia de responsabilidad patrimonial-, señala en su artículo 12.2 que se solicitará que el dictamen del órgano consultivo competente se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, lo cual no obsta a que este Consejo Consultivo entre a valorar el resto de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que los términos del precepto únicamente implican que, necesariamente, el pronunciamiento debe abarcar aquellos extremos, sin excluir los demás, como, por otra parte, resulta lógico admitir ante la estrecha relación existente entre los distintos presupuestos de la responsabilidad, de forma que para el correcto pronunciamiento sobre los mencionados en el reseñado artículo 12.2 será precisa la apreciación de los restantes. Incluso cabe reconocer, a la luz del principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa, la legitimidad de este Consejo Consultivo para examinar la corrección del procedimiento seguido en orden a determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.

III

Expuesto lo anterior, procede señalar que, al dirigirse la reclamación de la interesada contra una Administración Local, el carácter preceptivo del presente dictamen deriva de la interpretación sistemática de la normativa a que nos remite el artículo 16.9 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía. En este sentido se pronuncia el Acuerdo interpretativo de dicho artículo adoptado por la Comisión Permanente de este Órgano en su sesión de 9 de abril de 1997 (publicado en la Memoria Anual correspondiente al ejercicio de 1997), así como en la Resolución de la Presidencia del Consejo Consultivo de 8 de enero de 2001 (BOJA de 1 de febrero). Al venir exigido el dictamen de este Consejo Consultivo por aplicación del artículo 16.9 de la Ley 8/1993, no opera como límite la cuantía de la pretensión, que sí juega para los procedimientos tramitados por la Administración Autonómica (apdo. 8.a) de ese mismo art.).

En lo que atañe a la tramitación seguida por el Ayuntamiento consultante, hay que concluir que, en términos generales, se ajusta a las exigencias contenidas en la Ley 30/1992 y en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, no obstante resulta preciso realizar varias observaciones al respecto.

Así en primer lugar, la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento debió señalar el plazo máximo de resolución y notificación y los efectos del eventual silencio administrativo (art. 42.4 de la Ley 30/1992).

Por otra parte, el informe emitido por la Policía Local a instancia del instructor del expediente no es, en puridad, el exigido por el artículo 10 del Reglamento de referencia, ya que éste se refiere al informe del "*servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable*".

Por último, en lo que al trámite de audiencia se refiere, si bien fue concedido hasta en dos ocasiones, la última a requerimiento de la Presidencia del Consejo Consultivo y con cita expresa de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, hay que consignar que en ambos casos se ha podido operar una cierta confusión por la simultánea citación de la interesada en las dependencias municipales para responder a una lista de preguntas, cuyo resultado queda plasmado en sendas "actas de audiencia", difícilmente incardinables en el contenido genuino del indicado trámite, lo que ha podido perturbar su correcto desarrollo al propiciar en su destinatario la creencia de que la comparecencia en cuestión agotaba la audiencia. A ello debe añadirse la falta de concreción del plazo a disposición de la interesada en la última notificación de apertura del trámite. No obstante, hay que notar que, con motivo del último trámite de audiencia concedido y en respuesta a lo indicado por este Consejo Consultivo, el Ayuntamiento de Puente Genil remitió la documentación obrante en el expediente a doña I.M.G., quien, según consta en el acta de audiencia (9 de julio de 2001), se limita a ratificar su petición de indemnización al tiempo que insta la pronta resolución del procedimiento.

IV

La reclamación ha sido ejercitada por persona legitimada para ello en su condición de interesada (arts. 31.1.a) y 139 de la Ley 30/1992).

Por lo que respecta a la temporaneidad de la acción ejercitada, si bien es cierto que la reclamación se presentó el 25 de enero de 2001, transcurrido más de un año desde la fecha del accidente causante de las lesiones (30 de noviembre de 1999), es obligado considerar tanto la interrupción del plazo de prescripción hasta la finalización de las actuaciones penales seguidas por los mismos hechos por denuncia de la interesada (cuyo auto de archivo aparece datado el 29 de febrero de 2000), como la regla especial que, en los casos de lesiones físicas o psíquicas, fija el *dies*
a quo
en el momento de curación o de determinación del alcance de las secuelas (no concretado en el expediente, pero en cualquier caso posterior a junio de 2000); doble incidencia que lleva a la conclusión de que doña I.M.G. ejerció su derecho a reclamar antes de que operase la prescripción, según resulta de la doctrina que el Consejo Consultivo ha venido manteniendo al interpretar los artículos 142.5 y 146.2 de la Ley 30/1992, cuya reiteración excusa de su concreta cita.

Por otro lado, con independencia de la mayor o menor dificultad que presente su evaluación y cuantificación, lo cierto es que el daño alegado, consistente en la incapacitación temporal y en las secuelas derivadas de la caída sufrida por la actora, cumple plenamente las notas de efectividad, evaluabilidad e individualización exigidas por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; daño que, a su vez, es antijurídico, toda vez que el interesado no está obligado a soportarlo.

Del mismo modo, obra correctamente el Ayuntamiento consultante al considerar en su propuesta de resolución (de 5 de abril de 2001) que existe relación causal entre el funcionamiento del servicio público, la caída de la interesada y las lesiones objeto de reclamación. En efecto, la declaración de los testigos presenciales (actas de comparecencia de 22 de marzo de 2001) confirma la versión de la interesada sobre cómo se produjo la caída, al pisar, cruzando la calle, sobre un montículo de alquitrán que aquéllas describen como de un tamaño aproximado al de medio balón de fútbol; montículo cuya existencia confirman las fotos y el informe de la Policía Local (5 de marzo de 1991), que lo describe como un montón de sobrante de aglomerado de unos diez centímetros de altura y treinta de diámetro.

Así pues, a la luz de las manifestaciones de los testigos y de las informaciones obrantes en el expediente, no cabe sino concluir que los daños cuya indemnización se reclama fueron causados por el funcionamiento del servicio público, sin que pueda apreciarse ruptura del nexo causal o la necesidad de moderar la indemnización a cargo de la Administración con base en la actitud de la víctima u otras circunstancias concurrentes. En particular, ninguna conclusión cabe extraer de la contradicción que podría apreciarse entre el escrito de reclamación y la segunda "acta de audiencia" sobre si la accidentada tenía sus manos libres o iba cargada con los productos de la compra cuando ocurrió el accidente.

V

Por último, en lo que concierne a la evaluación del daño y a la cuantía y modo de la indemnización, a falta de los resultados precisos que debería haber arrojado el resultado de la instrucción del procedimiento, como consecuencia de la apertura de un período de prueba que no se ha producido, habría que estar en principio al informe y a los partes médicos aportados por la interesada, expresivos del período de baja, de la atención médica que le fue dispensada y de las secuelas que presenta.

Sin embargo, el informe del traumatólogo don J.M.G.A. no guarda correspondencia con las secuelas alegadas por la interesada (gonalgia postraumática, valorada en 4 puntos; acentuada atrofia de cuádriceps izquierdo, que se evalúa en 8 puntos y condropatía rotuliana valorada en 2 puntos). En efecto, aparte de confirmar el traumatismo en la rodilla izquierda de la paciente y las intervenciones que ella misma afirma que le fueron realizadas, el informe señala que la herida evolucionó sin problemas y presentaba una limitación de la flexión a 30º, por lo que se envió a rehabilitación con carácter preferente". Igualmente precisa que, al realizar la intervención quirúrgica de 21 de junio de 2000 para la extracción del material de osteosíntesis y realizar movilización bajo anestesia, la paciente presentaba ya una flexión espontánea de 90º, tras lo cual recibió el alta hospitalaria (22 de junio de 2000). Además, en la última revisión en consultas (7 de junio de 2000), la paciente presentaba un buen balance articular.

Se impone, pues, que, en expediente contradictorio y con la debida audiencia de la interesada, se concrete el alcance de las secuelas y se fije el montante indemnizatorio que está obligado a abonar el Ayuntamiento consultante. A tal fin, el Consejo Consultivo considera que procede aplicar, con valor orientativo, el *"sistema para la valoración de los daños y perjuicios*
causados a las personas en accidentes de circulación"
, incorporado como anexo a la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos de Motor por el apartado 3 de la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

En concreto, no sólo es preciso concretar el alcance exacto de las secuelas, sino también distinguir entre los días con estancia hospitalaria y sin ella durante el período de incapacitación y, dentro de los últimos, los impeditivos y no impeditivos. A efectos de cuantificación, debe tenerse en cuenta la Resolución de la Dirección General de Seguros de 22 de febrero de 1999, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal resultantes de aplicar durante 1999 el citado sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Asimismo, y frente al criterio de la propuesta de resolución, hay que señalar que el hecho de que la perjudicada trabaje en tareas agrícolas (supuestamente como jornalera eventual) o como asistenta de hogar, en nada se opone a la consideración del factor de corrección del 10% para las indemnizaciones básicas por lesiones permanentes, apartado en el que se incluye a cualquier víctima en edad laboral, aunque no se justifiquen ingresos.

Cuantificada la indemnización resultante de la aplicación de dicho sistema, procede actualizarla de conformidad con el índice de precios al consumo fijado por el Instituto Nacional de Estadística; actualización cuya procedencia ha venido siendo reiterada por este Consejo Consultivo incluso antes de que expresamente se previera en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, en redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de acuerdo estimatorio de la responsabilidad patrimonial en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), relativo a la reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración incoado a instancia de doña I.M.G., sin perjuicio de que deban ser tenidas en cuenta las consideraciones efectuadas sobre la cuantificación de la indemnización.