Año:	2002
Nº Dictamen:	103/2002
Fecha:	11-4-2002
Nº Marginal:	II.83
Ponencia:	Cano Bueso, Juan B. Presidente Martín Reyes, Diego Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de retirada de vehículo por grúa municipal. Daños morales.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Objeto: Retirada de vehículo.

Número marginal: **II.83**

DICTAMEN Núm.: 103/2002, de 11 de abril

Ponencia: Cano Bueso, Juan B. Presidente

Martín Reyes, Diego

Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de retirada de vehículo por grúa municipal.

Daños morales.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El dictamen solicitado a este Consejo Consultivo se refiere al expediente de reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración tramitado por el Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), en virtud de reclamación presentada por doña M. G. T. L., basada en los supuestos daños ocasionados por la actuación de los agentes de la Policía Local de Puente Genil (Córdoba).

Al dirigirse la reclamación contra una Administración local, la primera precisión que debe realizarse es la relativa al carácter preceptivo del dictamen de este Consejo Consultivo, en una 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.

Sobre esta cuestión debe señalarse que el régimen general en el que se consagra el carácter preceptivo de la intervención del órgano consultivo competente no resulta alterado, en este concreto aspecto, por el hecho de que la responsabilidad se reclame de un Ayuntamiento. Así se afirma en la resolución de la Presidencia de este Consejo Consultivo de fecha 8 de enero de 2001 (BOJA de 1 de febrero de 2001). En efecto, como tiene declarado reiteradamente este Consejo Consultivo (así, dictamen 135/1996 y, con especial detalle, Acuerdo interpretativo del artículo 16.9 de la Ley 8/1993, adoptado por la Comisión Permanente en la sesión del 9 de abril de 1997 y que figura en la Memoria Anual de este Consejo correspondiente al ejercicio de 1997), el tema ha de abordarse sin perder de vista lo dispuesto en el vigente artículo 54 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, a cuyo tenor, *"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". Con él se produce una *"asunción íntegra y sin fisuras del "régimen general" establecido extramuros del propio ordenamiento local"*. En otras palabras, el legislador extendió al ámbito local el régimen sustantivo y procedimental de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. De todo lo cual se deduce que ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, han alterado la naturaleza preceptiva del dictamen de este

Consejo Consultivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por las Corporaciones Locales andaluzas, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 16.9 de su Ley de creación.

Precisamente por ser competente el Consejo en virtud de ese precepto de su Ley de creación, en casos como éste en que la Administración Local es la actuante, no opera como límite la cuantía de la pretensión, que sí juega para los procedimientos tramitados por la Administración Autonómica (artículo 16.8.a) de la Ley del Consejo Consultivo). Es, pues, irrelevante a estos efectos, la cuantía de la reclamación.

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 han sido desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en los que se 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 artículo 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

El procedimiento ha sido promovido por la propia interesada, legitimada para ello por el artículo 31.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por lo que respecta al ejercicio de la acción ha de señalarse que los hechos denunciados causantes de la lesión en virtud de la cual se incoa el procedimiento de responsabilidad patrimonial tuvieron lugar el día 26 de abril de 2001 y la reclamación se interpuso el 18 de mayo del mismo año, por tanto, dentro del plazo de un año fijado por el art. 142.5 de la Ley 30/1992.

En cuanto al procedimiento deben advertirse ciertas irregularidades que, no obstante, no constituyen vicio de invalidez al no ocasionarse indefensión alguna (arts. 62 y 63 de la Ley 30/1992). Cuando se notifica a la interesada la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial acordado por la Comisión Municipal de Gobierno se incluye un incorrecto pie de recurso. El acuerdo de incoación del procedimiento no agota la vía administrativa - como se dice en la resolución- por lo que no cabe recurso contencioso administrativo contra dicho acto de trámite. También se determina incorrectamente la competencia del órgano judicial que, en su caso, debiera conocer del recurso contencioso administrativo. Se incluye pues un pie de recurso incorrecto y se omite la comunicación a la interesada, dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud, sobre el plazo para dictar la resolución y para su notificación, así como los efectos del silencio administrativo(artículo 42.4 párrafo segundo de la Ley 30/1992).

IV

Como se decía en el fundamento jurídico II, presupuesto imprescindible para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de un daño que revista los caracteres predicados en el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En el supuesto de hecho sometido a consulta, el daño en virtud del cual se reclama se origina como consecuencia de la actuación de la policía local al imponer una sanción económica y la retirada del vehículo de la interesada de una vía pública al estar mal aparcado. La Sra. T. L. define el daño soportado como "daños morales consecuencia de las vejaciones sufridas ante el abuso de autoridad ejercido por el Cabo causante de los hechos, viéndome obligada a pedir dinero en la calle, daños materiales por el tiempo que fui objeto de retención en mis tareas consecuencia del requerimiento ilícito que tuve que soportar y daños económicos en el importe que tuve que satisfacer injustificadamente por un servicio de grúa no realizado" *(sic)*.

En relación a este particular debe cuestionarse la misma existencia del daño y de los caracteres que de éste se predican. Como se decía, se reclama en concepto de daños morales y daños materiales. En cuanto a los daños materiales, a su vez, se distinguen aquéllos que derivan del importe pagado indebidamente por el servicio de grúa y aquéllos ocasionados por el tiempo que la reclamante perdió mientras era requerida por los agentes de la policía.

Debe indicarse respecto a los daños materiales que la cantidad pagada por la reclamante en concepto del servicio de grúa lo fue como consecuencia de la orden de retirada del vehículo efectuada por el agente de la policía local al comprobar su estacionamiento en zona prohibida (consta boletín de denuncia de 26 de abril de 2001), estorbando al tráfico. La propia reclamante manifiesta en su escrito inicial que con las prisas no advirtió la señal de prohibición que estaba situada en el lugar donde dejó el coche y relata que el agente extendió boletín de denuncia. También en informe de los agentes de policía se declara que el día 26 de abril de 2001 tras haber sido avisados por un vehículo de mercancías se personaron en la calle Manuel Melgar de Puente Genil (Córdoba) y comprobaron que un vehículo marca Mercedes, modelo 190D, con número de matrícula X estaba mal aparcado y dificultaba la circulación, motivo por el que en ejercicio de las funciones que le son propias procedieron a imponer la oportuna sanción y a acordar la retirada del vehículo por la grúa municipal. De los hechos anteriores se desprende que la cantidad ahora reclamada, cuyo importe se debía al servicio de grúa, fue abonada en concepto de tasa y, en consecuencia, la reclamación del importe satisfecho, si se consideraba indebido, debió efectuarse en el correspondiente expediente de devolución de ingresos indebidos pero no a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

También en relación a los daños materiales reclamados, ahora en cuanto al tiempo que perdió la reclamante con ocasión de los hechos denunciados, debe concluirse igualmente la improcedencia de su reintegro en el expediente de responsabilidad patrimonial incoado por carecer de la nota de antijuridicidad. La Sra. T. dice haber sufrido un daño material por el tiempo que fue objeto de retención en sus tareas a consecuencia del requerimiento ilícito que tuvo que soportar. Si bien con carácter genérico - y con independencia de que debiera acreditarse su efectividad- el abandono de las tareas pudiera ser

concepto indemnizable, y por tanto ser considerado daño en el sentido de que puede suponer un menoscabo o pérdida económica, cuestión bien distinta es que sea antijurídico. Analizando los antecedentes fácticos se advierte que el tiempo que la reclamante denuncia haber perdido se debió al empleado por los agentes de policía para proceder a imponer la sanción, lapso temporal que debe reputarse normal y consustancial al acto sancionador y que la reclamante estaba obligada a soportar al haber estacionado indebidamente su vehículo. Se confunde en el escrito de reclamación la antijuridicidad del daño con lo que se denomina por la propia recurrente "requerimiento ilícito" del policía, y en este particular debe decirse nuevamente que, con independencia de que la sanción impuesta fuera correcta o incorrecta, lícita o ilícita(cuestión en la que no procede entrar en este expediente tramitado por una supuesta responsabilidad patrimonial de la Administración), las actuaciones policiales transcurrieron con completa normalidad y el tiempo que la reclamante empleó en el incidente era el que lógicamente transcurre cuando se extiende un boletín de denuncia y se procede a la retirada de un vehículo. Si durante ese lapso temporal la reclamante no pudo acudir a sus ocupaciones habituales, con el consiguiente daño por la pérdida económica que pudiera derivarse, resulta imposible reputarlo antijurídico. Pero es que además, en ningún lugar del expediente consta acreditado cuáles eran sus ocupaciones y que tuviera que estar desempeñándolas en ese instante, solamente se conoce que estaba acompañando a una amiga que tenía cita en una clínica dental y que eran aproximadamente las 20.11 horas según consta en el boletín de denuncia.

Finalmente, y en cuanto a los daños morales reclamados por "las vejaciones sufridas ante el abuso de autoridad ejercido" *(sic)* debe analizarse si ese padecimiento o sentimiento puede incluirse en la definición de daño moral. En abstracto la vejación es un daño moral, en cuanto forma parte de "aquéllos infligidos a las creencias, sentimiento, la dignidad, estima social o la salud física o psíquica" (STS 30 de julio de 2001, Sala de lo Civil). Dicho daño puede producirse cuando el agente de la autoridad se dirija a un ciudadano de forma desconsiderada, irrespetuosa o lo someta a un trato inhumano o degradante.

Ahora bien, los hechos analizados no avalan la versión de la reclamante sobre que los Agentes de la Policía Local se comportaran o intervinieran de modo incorrecto con la reclamante, ni tampoco abusivamente. El incidente surgido por la exigencia del pago de las tasas por el servicio de grúa prestado (ha quedado probado que la grúa fue avisada y acudió al lugar de los hechos para efectuar la retirada) como condición para impedir el traslado del vehículo a las dependencias municipales y el trastorno ocasionado con ello a la reclamante que carecía de efectivo en metálico en ese momento, no constituye una vejación, ni abuso de autoridad, pues fue ella la que decidió acudir a otras personas para que le prestasen el dinero que solicitaba.

En el caso examinado no puede entenderse que la alteración emocional de la reclamante pueda reputarse daño moral, más bien se trata de una reacción personal ante un supuesto (sanción y retirada de vehículo) que por motivos estrictamente personales la desborda. Para la comprensión de esta reacción emocional resultan muy significativas las declaraciones de los testigos. Uno de ellos manifiesta que la reclamante le comunicó que el coche era de su padre, que lloraba "del susto que tenía porque le iban a quitar el coche y luego su padre no se lo dejara otra vez" y que le decía "que tenía que pagar". También la otra testigo declara conocer que las multas no se pagan en el acto, dato que es igualmente indicativo de que la premura para pagar en el instante era, como ya indicaba el otro testigo, evitar posibles reacciones del padre de la reclamante. El sentimiento de temor por posibles represalias familiares derivadas del hecho de la sanción impuesta, o el sentimiento de ridículo por ser multada en plena calle ante la comisión de una infracción, no son padecimientos o alteraciones psíquicas que puedan estimarse daño moral, ni tampoco puede admitirse que la actividad sancionadora que los agentes realizaron pueda en sí misma ocasionar daños morales resarcibles.

En conclusión, habiendo determinado la inexistencia de daño efectivo y antijurídico en el caso sometido a dictamen en cuanto a los que se exponen por la reclamante como daños morales y daños materiales, no procede emitir pronunciamiento alguno sobre los restantes presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

CONCLUSIONES

Se dictamina favorablemente la Propuesta de acuerdo de desestimación 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 M. G. T. L.