

En Logroño, a 2 de junio de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

46/03

Correspondiente a la consulta formulada por el M.I. Ayuntamiento de Alfaro, a través del Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D^a M.L.S.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 21 de octubre de 2002, tiene su entrada en El Ayuntamiento de Alfaro escrito de reclamación de D^a M.L.S. en el que sucintamente hacía constar que era una de las personas heridas en un encierro celebrado en la localidad el día 7 de septiembre de 2002. Manifiesta que, a consecuencia de los hechos sucedidos con el toro, sufrió rotura del “calcáneo” debiendo permanecer un mes en reposo y además perdió las gafas y uno de los pendientes que portaba.

Solicita que se le abonen todos los gastos ocasionados, pero en modo alguno cuantifica el importe de su reclamación, aunque acompaña a su escrito una factura de fecha 12 de septiembre por importe de 90_ correspondiente a unos pendientes de oro y otra de fecha 24 de octubre por importe de 237,60_ correspondientes a unas gafas graduadas para lejos, pero sin manifestar nada relativo a las lesiones sufridas, tiempo de curación de las mismas, secuelas etc.

Segundo

A continuación revela el expediente un escrito de fecha 22 de julio de 2002, en el que una Correduría de Seguros manifiesta que el Ayuntamiento de Alfaro tiene suscritas sendas pólizas con las aseguradoras M. Industrial y M. Seguros Generales para cubrir los riesgos de responsabilidad civil y accidentes, respectivamente, derivados de la organización de los festejos taurinos que organiza el Ayuntamiento de Alfaro del día 15 al 19 de agosto y del 7 al 8 de septiembre. A continuación figuran las Condiciones Particulares de las mismas y unas que se denominan como Condiciones Especiales para espectáculos taurinos tradicionales celebrados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tercero

A continuación recoge el expediente un comunicado de prensa del día 7 de septiembre de 2002 de la Asamblea Comarcal de Alfaro de Cruz Roja Española, en el que se hace constar el excesivo trabajo que se produjo como consecuencia de todos los percances sufridos por participantes y espectadores del encierro celebrado el citado 7 de septiembre.

Cuarto

Tras el anterior comunicado de prensa, consta en el expediente la Resolución de la Dirección General de Política Interior, de fecha 6 de agosto, autorizando los encierros a celebrar durante los días 15 a 19 de agosto y 7 al 8 de septiembre. Interesa destacar que en la citada autorización se dice textualmente lo siguiente: ***“De conformidad con lo establecido con lo establecido en el informe de Arquitecto de fecha 23 de julio de 2002 y 2 de mayo de 2002, y antes de proceder a la suelta de las reses y en cada festejo se procederá a la revisión del vallado instalado al objeto de que se den las garantías de seguridad establecidas en el Decreto 30/96 de, de 31 de mayo de 1996.”***

Quinto

En fecha 4 de diciembre de 2002, la correduría de seguros traslada al Ayuntamiento de Alfaro en las que la Aseguradora M. Industrial rechaza la cobertura del siniestro, a tenor de lo establecido en el Condicionado General en su artículo 5, sin que en todo el expediente conste el condicionado general de las pólizas en cuestión.

Sexto

A continuación, obra en el expediente un informe del Jefe Accidental de la Policía Local de Alfaro de fecha 25 de octubre de 2002 en contestación a la solicitud de información realizada por la Alcaldía en relación con las lesiones sufridas en el encierro del día 7 de septiembre por D^a M.A.S., persona que no coincide con la que interpone la reclamación que origina el presente expediente. Del citado informe se desprenden los siguientes extremos: ***“Que en el momento de producirse el accidente consistente en la caída al suelo de una montonera de gente que se encontraba en el tablado que se había montado dentro del recorrido del encierro para que se refugiasen los participantes en el mismo y ello a consecuencia de la situación creada por un cabestro que intentaba subir al citado tablado, no se encontraban en ese lugar ninguno de los agentes de servicio en el encierro”.***

Séptimo

Por último existe un escrito que no está fechado, de la Agrupación Municipal de Voluntarios de Protección Civil de Alfaro, indicando que el encierro del día 7 de septiembre no existía destinado personal alguno de dicha Agrupación.

Octavo

Con fecha 23 de enero del año en curso, se dicta una Providencia por la que se admitía a trámite la reclamación interpuesta por la S^a M.L.S. casi tres meses antes, aunque se hace constar la fecha de entrada de la misma en el Ayuntamiento y entendiéndola dirigida también contra la aseguradora M.

Igualmente, se le comunica, tanto a la reclamante como a la Aseguradora, el contenido de la Providencia, conteniendo además el nombramiento de Instructor y Secretario del expediente, así como otras cuestiones relativas a la tramitación del mismo.

Noveno

En fecha 27 de marzo, se pone de manifiesto a los interesados el expediente para alegaciones que es evacuado únicamente por la Aseguradora mediante escrito de fecha 28 del mismo mes.

Décimo

Por último, en fecha 28 de abril, se formula propuesta por la que se acuerda desestimar la reclamación interpuesta por la S^a M.L.S., por considerar que el accidente ocasionado fue responsabilidad directa de la reclamante al participar voluntariamente en el encierro de reses bravas.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Por escrito fechado el 14 de mayo, registrado de entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja el mismo día, y en el de este Consejo el día 16 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente instruido por el Ayuntamiento de Alfaro, sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 16 de mayo de 2003, registrado de salida el 19 , el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el R.D. 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o

del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, mención que se repite exactamente igual en el mismo apartado g) del artículo 12 del Decreto 8/2002 de 24 de Enero, que aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional.

El artículo 10.2 de la Ley y el 9 de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional permiten a las Entidades que integren la Administración de La Rioja recabar la asistencia de este Consejo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos y que se refieran a asuntos de su respectiva competencia, y siempre a través de la Consejería competente en materia de Administración Local, lo que ocurre en el presente caso.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado R.D. 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública.

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados 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, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así, como, finalmente que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tercero

Sobre las concurrencias de estos requisitos en el caso sometido a nuestro dictamen.

Debemos, pues, limitarnos a determinar si concurren o no tales requisitos y, en su caso, determinar la cuantificación, aspecto al que nos referiremos en el siguiente Fundamento. No nos corresponde, sin embargo, como parece ser que se pretende, pronunciarnos sobre la posible responsabilidad de la Aseguradora derivada de las pólizas suscritas con la Corporación Municipal de Alfaro, por ser una cuestión a dilucidar entre ambas partes, en el supuesto de que existiese responsabilidad para el Ayuntamiento de Alfaro por los daños sufridos por la reclamante.

En el caso examinado, es evidente que existe un daño efectivo sufrido por la reclamante aunque el mismo no haya sido concretamente cuantificado, siendo, por demás, evidente la relación de causalidad entre ese daño y la actuación administrativa, alegando en cambio la Corporación municipal un criterio negativo de imputación cual es el hecho de la culpa de la propia víctima al haber admitido de manera voluntaria el riesgo existente, interfiriendo, por lo tanto, en dicha relación de causalidad.

Este Consejo Consultivo no puede compartir la conclusión contenida en la propuesta de resolución, que incluso cita una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de fecha 13 de septiembre de 2002, que, en síntesis, viene a manifestar que, cuando el lesionado es una persona que participa activamente en el encierro y, por lo tanto, asume voluntariamente el riesgo que dicha participación activa supone, excluye la responsabilidad de la administración, por las lesiones que pueda sufrir a consecuencia de dicha participación activa. Sin embargo, en el presente supuesto y de los antecedentes obrantes, se desprende que la S^a M.L.S. en modo alguno participaba como corredora en el encierro, sino que se encontraba junto con un grupo importante de personas en una especie de plataforma que según se dice estaba ubicada dentro del recorrido del encierro para protección de los corredores. Sin embargo ese día, por las razones que sean, la plataforma se encontraba llena de simples espectadores, al tiempo que la misma, tampoco cumplió su destino, por cuanto la res accedió ella creando la lógica confusión y pánico de las personas que allí se encontraban.

No consta de ninguna manera acreditado, y ello es evidente que le correspondía a la Administración, que esa plataforma solamente tuviese su acceso desde el interior del recorrido del encierro, ni que existiese cártel alguno que estableciese la prohibición de acceder a la misma a quienes no participasen en el encierro, por lo que es de suponer que el acceso a la misma era perfectamente posible para cualquiera, incluyendo personas mayores y/o niños. A ello hay que añadirle la circunstancia de que, en ese concreto punto del encierro, no existía vigilancia directa de

la Policía municipal ni de ninguna otra clase, por lo que nadie impedía el acceso a la plataforma, como se desprende del informe del Jefe Accidental de la Policía Local de Alfaro. En estas circunstancias, la responsabilidad del Ayuntamiento de Alfaro se antoja evidente, sin que la actuación de la S^a M.L.S. tenga relevancia alguna para destruir la relación de causalidad entre sus perjuicios y la actuación administrativa.

Cierto es que todo espectáculo taurino entraña un riesgo, pero, sobre todo en estos en los que pueda intervenir cualquiera, parece lo más racional el extremar las medidas de precaución, bien para que no participe en el mismo quien no está capacitado para ello, bien para evitar que los espectadores puedan acceder a lugares potencialmente peligrosos. La elemental norma de prudencia hubiese exigido un control absoluto de esa plataforma para que no accedieran a la misma personas ajenas al encierro y que, en caso de hacerlo, fuesen inmediatamente retiradas ella en prevención de posibles accidentes como el ocurrido.

Cuarto

Algunas consideraciones sobre la tramitación del expediente administrativo.

De la tramitación del expediente administrativo es necesario realizar una serie de indicaciones con el fin de que en el futuro se corrijan las deficiencias existentes.

Es poco recomendable que, habiendo tenido su entrada la solicitud de reclamación el día 21 de octubre de 2002, hasta el 23 de enero de 2003 no se haya dictado la Providencia de admisión a trámite, acto éste que resulta innecesario, justificando la demora en las actuaciones en la existencia de correspondencia con la Correduría de Seguros a través de la cual se suscribieron diversas pólizas de seguro. La reclamación por responsabilidad patrimonial es ajena a dicha relación contractual del Ayuntamiento y no puede verse afectada por el hecho de que entre Ayuntamiento y aseguradora no se pongan de acuerdo en el hecho de si el accidente se encuentra cubierto o no por la póliza.

Por otra parte, la reclamante no cuantifica en ningún momento el importe de su reclamación, limitándose a aportar la factura de las gafas rotas así como de los pendientes que dice que perdió. Ello lo intenta aprovechar el Ayuntamiento determinado que su reclamación abarca a la suma de ambas facturas, pero en el escrito inicial la reclamante manifiesta que, además de esos daños materiales, sufrió la lesión del calcáneo, lo que le supuso al menos un mes de baja. Ante esta situación el Ayuntamiento debería haber requerido a la reclamante para que cuantificase el importe de su reclamación por todos los conceptos, y no limitar de manera unilateral la misma. Por ello, antes de dictarse la resolución definitiva, deberá concederse a la S^a M.L.S. el plazo de 10 días para que proceda a cuantificar el importe de su reclamación, incluyendo también en la misma lo relativo a las lesiones y posibles secuelas.

Por último, habiéndose presentado a dictamen de este Consejo tres procedimientos de responsabilidad patrimonial contra el mismo Ayuntamiento y por lesiones sufridas en el mismo lugar, día y hora. Hubiera sido aconsejable acumular las mismas, haciendo uso de la facultad que al órgano competente otorga el artículo 6.3 del Reglamento de los Procedimientos en material de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento de Alfaro y el daño sufrido por D^a S.P.

Segunda

Con carácter previo a la adopción de la resolución declarativa de la existencia de responsabilidad, se han de conceder a la interesada un plazo de diez días hábiles para la subsanación de los defectos advertidos y, en especial, de la cuantificación de los daños sufridos. El pago de la indemnización se hará en dinero con cargo a la partida presupuestaria que corresponda.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.