

En Logroño, a 6 de julio de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

68/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Alfaro, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política local en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a Cristina R.F., en reclamación de las lesiones sufridas en la llamada “Fiesta de la espuma” celebrada en dicha localidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 18 de septiembre de 2003, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Alfaro instancia firmada por D. José Ignacio R.P., en representación de D^a Cristina R.F., poniendo en conocimiento el incidente ocurrido el día 19 de agosto de 2003, en el acto público de la *Fiesta de la Espuma*, dentro de las fiestas patronales de 2003, al resultar dañado su brazo izquierdo, a consecuencia del corte de cristales que se encontraban sobre la vía pública en la que se celebraba el mencionado festejo. Se indica en el escrito, que la lesionada fue intervenida quirúrgicamente, el día 22 de agosto. Adjunta al citado escrito, diversos informes médicos, de los que se desprende que las heridas sufridas consistieron en: “*herida abierta de mano, salvo dedo(s) de la mano. Sección traumática del nervio mediano en la muñeca izquierda y de tendones del flexor común superficial del índice y medio.*”

Segundo

En fecha 1 de octubre, el Ayuntamiento de Alfaro, acuerda requerir al interesado, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, para que subsane los defectos que presenta su instancia, y en concreto para que especifique los daños producidos y la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial. Igualmente. El Ayuntamiento acuerda, trasladar el escrito inicial a la Correduría de Seguros para su conocimiento.

Tercero

En fecha 17 de octubre, la propia lesionada presenta escrito ante el Ayuntamiento de Alfaro interesando que su expediente continúe abierto hasta que se le dé alta por la Seguridad Social. Ante dicha solicitud, el Ayuntamiento de Alfaro, en fecha 5 de noviembre, dicta Providencia por la que acuerda la paralización del expediente hasta que por la interesada se acredite la curación, advirtiéndole de que deberá concretar el importe reclamado e informándole sobre el plazo de prescripción de la reclamación.

Cuarto

Pese a lo anteriormente indicado, en fecha 20 de noviembre de 2003, comparece en el expediente D^a M^a Luz R.F., parece ser que hermana de la lesionada, y solicita que se dé traslado de la documentación del expediente a la Aseguradora del Ayuntamiento (M.), la cual la había previamente solicitado.

Quinto

En fecha 11 de diciembre de 2003, el Instructor del expediente, cuyo nombramiento no consta en la documentación remitida, requiere al servicio Municipal de Cultura informe sobre en qué consiste la *Fiesta de la Espuma*, lugar donde se celebra, funcionamiento del servicio de limpieza en fiestas, horario de celebración, empresa que lo realiza y cuantos datos sean relevantes para esclarecer lo sucedido. Dicha solicitud es contestada en fecha 19 de diciembre de 2003, indicándose lo siguiente:

“Dentro de la programación festiva de San Roque 2003, se desarrolló el día 18 de agosto la *Fiesta de la Espuma*. Se informa que dentro de la programación festiva de *San Roque 2003* se desarrolló el día 18 de agosto la *Fiesta de la Espuma*. La fiesta, como en años anteriores, tiene lugar en la confluencia de la calle *Araciel* y calle *San Juan*, a las dos de la mañana. El cañón de espuma se sitúa en lo alto de la calle *San Juan* y la espuma, ayudada por la pendiente de la calle, baja hasta la calle *Araciel*. El público que participa es fundamentalmente joven que, de manera voluntaria, se lanza por la cuesta o juega con la espuma. La empresa que lo realizó fue “*La Calle A.*” y, durante toda la actuación, estuvo presente personal de la empresa que, tras terminar la fiesta, manguéo la calle. No obstante y según lo recogido en el pliego de condiciones de la contratación de la limpieza viaria, los servicios de limpieza limpian la zona de la calle *Araciel* cuando cierran los bares, en torno a las seis de la mañana. En el Área de Cultura no teníamos conocimiento del accidente”.

A continuación, aparece en el expediente administrativo, una subcarpeta con el expediente municipal, incoada para la aprobación del *Programa de Fiestas de agosto de 2003*.

Sexto

En fecha 9 de enero de 2004, el Instructor acuerda remitir toda la documentación a su Correduría de seguros, así como también a la empresa *La Calle A. Sociedad Cooperativa*, por ser la encargada de la organización de la *Fiesta de la Espuma*, dándole, por lo tanto, audiencia del expediente, lo que se le notifica en fecha 21 de enero de 2005. En la misma providencia, se requiere al reclamante para acreditar la relación de causalidad entre el accidente y el acto público, mediante testigos o cualquier otro medio de prueba, apareciendo, a continuación, sendas diligencias, de fecha 23 de enero de 2004, en las que constan las declaraciones de D. Luis Carlos P.N y D. David B.P.

Séptimo

En fecha 29 de junio de 2004, la Correduría de seguros, solicita al Ayuntamiento de Alfaro el contrato firmado con la empresa *La Calle A.*, contestando esta Corporación, en fecha 6 de agosto, que no existe contrato firmado, sino que la empresa presentó un presupuesto de actividades y el Ayuntamiento autorizó y aprobó el mismo.

Octavo

En fecha 22 de diciembre de 2004, la interesada comparece en el expediente administrativo, aportando al mismo un informe pericial relativo al alcance de las lesiones y secuelas sufridas como consecuencia de las heridas y concretando el importe de su reclamación en la cantidad de cincuenta y siete mil doscientos veinticuatro euros y sesenta y cuatro céntimos.

Noveno

A la vista del contenido del anterior escrito, el ayuntamiento de Alfaro, en fecha 14 de febrero de 2005, dicta acuerdo, por el que admite a trámite la reclamación interpuesta por doña Cristina R.P, ordena la reanudación del procedimiento suspendido por providencia de fecha 5 de noviembre de 2003, nombra Secretario e Instructor del expediente, al tiempo que se facilita determinada información sobre la tramitación del mismo. El citado acuerdo es notificado a la interesada, a la Correduría de seguros, a la Aseguradora del Ayuntamiento, a la empresa que organizó el festejo y a su Aseguradora.

Décimo

En fecha 31 de enero de 2005, la empresa organizadora del festejo comunica al Ayuntamiento los datos de su póliza de responsabilidad civil. Por su parte, la interesada comparece, mediante escrito de fecha 3 de febrero, en el que, además de ratificarse en sus anteriores escritos, solicita la práctica de determinados medios de prueba, y en concreto, la adverbación de los informes médicos y las facturas aportadas al expediente.

Undécimo

En fecha 17 de febrero de 2005, se comunica a la Aseguradora de la empresa *La Calle A. Sociedad Cooperativa* que se le tiene por parte en el procedimiento, dándosele traslado de toda la documentación obrante en el mismo. Dicho acuerdo es igualmente notificado al resto de interesados en el expediente.

Duodécimo

En fecha 7 de marzo y con notificación a todos los interesados, el Instructor acuerda la apertura de un periodo de prueba en el expediente, solicitando, además, requerir a la Aseguradora municipal un informe médico acerca del alcance de las lesiones, aportando la póliza de responsabilidad civil del Ayuntamiento y requiriendo a la empresa *La Calle A.* y a su Aseguradora para que porten, a su vez, su póliza de responsabilidad civil.

Decimotercero

La Aseguradora del Ayuntamiento, en fecha 15 de marzo, aporta su póliza de responsabilidad civil y, posteriormente, en fecha 21 de marzo, tiene su entrada en el registro Municipal un informe médico relativo a las lesiones y secuelas de la reclamante, emitido a instancia de la Aseguradora de la Corporación local. Del mismo informe se desprende que las lesiones sufridas consistieron en: *Sección traumática del nervio mediano en muñeca izquierda y del tendón flexor común superficial del índice y mediano.*

Como consecuencia de las citadas lesiones, la reclamante permaneció en situación de incapacidad 191 días, más otros 103 que, estando lesionada, no estuvo incapacitada para sus ocupaciones habituales.

Además y según el citado informe, quedan como secuelas una parálisis del nervio mediano a nivel de la muñeca izquierda y un perjuicio estético ligero, que, en conjunto, se valoran por el emisor del informe en 14 puntos del baremo de la Ley sobre responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de vehículos a Motor.

Decimocuarto

Mediante escrito de fecha 23 de marzo del año en curso, la S^a R.F., reitera la solicitud de prueba realizada mediante escrito de fecha 3 de febrero, admitiéndose la misma mediante providencia del instructor de fecha 4 de abril, que se notifica a todos los interesados en el expediente administrativo.

Decimoquinto

Mediante escrito recibido en el Ayuntamiento de Alfaro el 14 de abril, D. Víctor F.T. ratifica su informe pericial obrante en el expediente. Además, en fecha 14 de abril de 2005, se remite a la mercantil *Ortopedia M.R. S.L.*, una factura y una nota de asistencia aportadas al expediente por la reclamante, con el fin de que se adveren las mismas.

Decimosexto

En fecha 22 de abril y con notificación a todas las partes en el expediente, el Instructor dicta providencia, por la que se considera instruido el expediente, dando trámite de audiencia por plazo de diez días.

Decimoséptimo

A continuación, en el expediente, aparece la ratificación, por parte de *Ortopedia M.R. S.L.* de los documentos que le fueron remitidos en su día.

Decimoctavo

La reclamante comparece, en fecha 28 de abril, solicitando copia de una serie de los documentos obrantes en el expediente y evacuando el trámite de audiencia, mediante escrito de fecha 5 de mayo de 2005, en el que se reitera la petición de responsabilidad patrimonial por importe de cincuenta y siete mil doscientos veinticuatro euros y sesenta y cuatro céntimos.

Decimonoveno

El 25 de mayo de 2005, el Ayuntamiento de Alfaro dicta propuesta de resolución, en el sentido de:

1º.- Declarar la responsabilidad de *La Calle A., S. Coop* en las lesiones sufridas el día 19 de agosto de 2003 por D^a Cristina R.F., declarando responsable solidaria, a los efectos indemnizatorios, a su Compañía aseguradora *C.O.*. La responsabilidad de estas entidades es exclusiva de modo que no concurre responsabilidad alguna del M.I. Ayuntamiento de Alfaro ni de su Compañía Aseguradora M..

2º.- Considerar, a los efectos de la valoración de las lesiones, conforme al informe médico emitido por el Dr. Ángel S.H. y que consta en el expediente, que se han producido 191 días de baja con incapacidad, 103 días de curación sin incapacidad y secuelas valoradas en 14 puntos. Esto supone, conforme a los baremos indemnizatorios vigentes el año 2004, una cantidad de 8.750,39€ por los 191 días de baja con incapacidad,

2.541,20€ por los 103 días de curación sin incapacidad, 11.286,10€ por los 14 puntos de secuelas, a lo que hay que añadir los 330,56€ abonados por la perjudicada a *Ortopedia M.R. S.L.*, correspondientes a la férula de muñeca, lo que hace un total de 22.908,25€ de indemnización”.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 13 de junio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 16 de junio de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 17 de junio de 2005, registrado de salida el mismo día, 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 Real Decreto 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 permite 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 Real Decreto 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.

Se trata de un sistema de responsabilidad *objetiva* y no culpabilístico que, sin embargo no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

En el presente supuesto, no existe ninguna duda acerca de la existencia de un resultado dañoso, representado por las lesiones sufridas por la reclamante. La Corporación local entiende que la misma carece de responsabilidad en dicho resultado lesivo, pues,

pese a considerar acreditada la relación de causalidad entre el resultado lesivo y la realización del acto festivo en el que participaba la reclamante, la responsabilidad de garantizar la seguridad de los participantes y las adecuadas condiciones del lugar en el que se lleva a cabo el festejo es de la empresa organizadora. Por ello, entiende el Ayuntamiento de Alfaro que, existiendo un daño real y efectivo y que el mismo es consecuencia directa del festejo, dicha responsabilidad debe corresponder a la mercantil organizadora del mismo y solidariamente a su aseguradora.

Sin embargo, este Consejo Consultivo no comparte la exoneración de responsabilidad municipal contenida en la propuesta de resolución. Y ello por considerar que las fiestas populares organizadas o patrocinadas por los entes municipales se integran en el ámbito del funcionamiento de la actividad pública a efectos de la responsabilidad patrimonial por los daños causados en su celebración, y ello aun cuando la gestión de las mismas se haya efectuado por Comisiones sin personalidad jurídica o incluso por entidades con personalidad independiente incardinadas en la organización municipal (Sentencias del T.S. de 25 de mayo y 18 de diciembre-1995; 25-octubre-1996; 15-diciembre-1997; 17-noviembre-1998, etc.). Ello es predicable incluso aunque se encargue a una empresa privada la organización del festejo, sin que por ello quede exonerada de responsabilidad la Administración, pues, como indica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de octubre de 2003:

“... al asumir la organización de los festejos debe tomar medidas precautorias suficientes para evitar daño a terceros, estando obligado a velar por la seguridad de los mismos, imponiéndose por la jurisprudencia la solidaridad entre los distintos responsables con la finalidad pragmática de dar satisfacción al perjudicado, y ello sin perjuicio de que luego el Ayuntamiento pueda dirigirse contra..... o quien estime oportuno en base a la relación interna entre ellos, si estima que es, en última instancia, quien debe cargar, con todo o en parte, con el desembolso de la indemnización que aquí se le impone...”

Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, nos encontramos que el Ayuntamiento de Alfaro se limita a la aprobación de un presupuesto de actividades que, para las fiestas patronales, presenta la mercantil *La Calle A. Sociedad Cooperativa*, entre las cuales se encuentra la denominada *Fiesta de la Espuma*. Dicho evento aparece recogido en el programa de fiestas que figura en el expediente administrativo, sin que se firme contrato alguna entre la Corporación y la mercantil organizadora del festejo.

Por otra parte, tampoco puede pasarse por alto el hecho de que, aunque la actividad se desarrollase en la vía pública, el mantenimiento, conservación y limpieza de la misma es obligación municipal, por lo que, no habiéndose acreditado a lo largo de la tramitación del expediente si el cristal que, en última instancia, causó el corte a la reclamante y las graves lesiones sufridas, se encontraba ya en la calle cuando se inició el festejo, o bien su presencia fue consecuencia del desarrollo del mismo, entendemos que la Corporación municipal no puede quedar exonerada de responsabilidad.

Cierto es que el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, establece, entre las obligaciones generales de todo contratista, la de asumir la

indemnización de daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Al margen de este régimen, queda el supuesto de causación de daños o perjuicios derivados inmediata y directamente de una orden de la Administración, o como consecuencia de los vicios del proyecto elaboradas por ella misma, en que responde la propia Administración. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, si bien existe un contrato administrativo con la empresa organizadora del festejo, al ser éste menor, según la LCAP, no se ha formalizado escrito que pudiese establecer las obligaciones de la entidad privada que organizaba el festejo, relativos a la preparación del terreno, control de la forma de desarrollarse el mismo, etc. Por ello y como quiera que los daños que se causan a la reclamante se producen como consecuencia del corte producido por un cristal que se encontraba en la calle y presuntamente no apreciable a simple vista debido a la espuma existente, y siendo responsabilidad municipal el mantenimiento y conservación de las vías públicas, entendemos que existe responsabilidad solidaria del Ayuntamiento de Alfaro, de la mercantil *La Calle A. Sociedad Cooperativa*, así como de sus respectivas aseguradoras.

Tercero

Sobre la cuantía de la indemnización

Una vez determinada la existencia de responsabilidad patrimonial en los términos contenidos en el anterior Fundamento de Derecho, es necesario proceder a fijar la cuantía de la indemnización a percibir por la reclamante, lo que requiere previamente la fijación del alcance de las lesiones sufridas, ante las discrepancias que se contienen en los dos informes periciales que obran en el expediente administrativo.

Así y en lo relativo al periodo de curación de las lesiones, consideramos que el mismo abarca un periodo de 294 días, comprendidos entre el 18 de agosto de 2003, fecha en que ocurre el accidente, y el 7 de junio de 2004, fecha en la que termina el tratamiento de rehabilitación, de los cuales durante dos días la lesionada estuvo ingresada en el Hospital Fundación Calahorra.

En cuanto a las secuelas, ambos informes periciales coinciden en considerar que ha quedado una parálisis del nervio mediano a nivel de muñeca izquierda, así como un perjuicio estético que se califica como ligero, a consecuencia de la existencia de dos cicatrices: una, de 5,5 centímetros en la región distal del antebrazo izquierdo y secundaria a la intervención quirúrgica; y, otra, en forma de ángulo agudo, de 4 por 3,5 centímetros en el territorio correspondiente al nervio mediano. Sin embargo, no podemos considerar como secuela, la “muñeca dolorosa” que contempla el informe pericial aportado por la reclamante, pues, en primer lugar, dicha secuela, es meramente subjetiva, como se contiene en el informe, al indicar que la paciente refiere dolor en esa zona, mientras que dicha secuela no aparece recogida en los informes de ninguna de las respectivas

asistencias que se le prestaron a lo largo del tiempo. En última instancia, entendemos que dicha secuela, de existir, estaría incluida en la parálisis del nervio, que sí se contempla.

Fijado el alcance de las secuelas sufridas, nos encontramos con que, aplicando el baremo de la Ley 30/95, a las mismas les correspondería un abanico de puntos entre 11 a 19. Sin embargo, ya hemos indicado en anteriores Dictámenes que dicho baremo, en esta materia, tiene una función meramente orientativa, no resultando el mismo aplicable de manera automática. Por lo tanto, entendemos que la indemnización a percibir por la reclamante asciende a la cantidad de 35.000€ por los días de curación y secuelas consecuencia del accidente, más la cantidad de 330,56€ por los gastos médicos acreditados en las actuaciones.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre las lesiones sufridas por D^a Cristina R.F. y la actuación de la Corporación municipal de Alfaro, cuya responsabilidad será solidaria con la mercantil *La Calle A. Sociedad Cooperativa*, organizadora de la *Fiesta de la Espuma* y las respectivas Compañías Aseguradoras.

Segunda

En cuanto al alcance de la indemnización a percibir, esta queda fijada en la cantidad de 35.330,56€, que deberán ser abonados en metálico, con cargo a la partida presupuestaria correspondiente.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento