

Expediente: 37/2011

Objeto: Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 39/2011, de 26 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de septiembre de 2011,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El 8 de agosto de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, formulada por doña ..., solicitado por Orden Foral 32DEP/2011, de 27 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente.

Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial,

incluyendo propuesta de resolución y Orden Foral 32DEP/2011, de 27 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, ordenando solicitar dictamen preceptivo de este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito de fecha 31 de diciembre de 2010, presentado en la Delegación del Gobierno en Navarra el día 3 de enero de 2011, doña ... formula al Departamento de Innovación, Empresa y Empleo del Gobierno de Navarra reclamación de indemnización de dos millones ciento noventa y ocho mil ochocientos cuatro euros con cincuenta y tres céntimos (2.198.804,53 €) por los daños sufridos por la suscribiente al contraer una esclerodermia de origen ocupacional a consecuencia del desempeño en el laboratorio de la Fundación ... de las funciones de la plaza de becario número ..., adjudicada inicialmente por la Resolución 1095/2004, de 30 de junio, del Director General de Industria y Comercio, y a las lesiones y secuelas de ella resultantes, que le han conducido a una discapacidad con el grado del 92% (gran dependiente, nivel 1). En dicho escrito se expresan sustancialmente las alegaciones que a continuación se relatan.

Por Resolución 1095/2004, de 30 de junio, del Director General de Industria y Comercio, se adjudicó a doña ... una beca, para la que se exigía la licenciatura en Química, para la realización de actividades de investigación y especialización en la Fundación ... y concretamente en el área de “nuevos materiales plásticos en solicitudes de fatiga y desgaste. Desarrollo de métodos de ensayo”, beca que fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2006.

En el desempeño de las funciones propias de la plaza objeto de la beca, la reclamante manipuló y estuvo expuesta a diversos materiales y productos químicos (cloruro de polivinilo, ácido acético, etc.), lo que dio lugar a que se le diagnosticara esclerodermia, con afectación esofágica, cutánea y renal y alta probabilidad de esterilidad, habiéndosele reconocido una minusvalía del 92% (gran dependiente, nivel 1). A su juicio –y aporta

diversos informes- la escleroderma padecida tiene origen ambiental-químico, sin que esa relación de causalidad se vea enervada por la implicación de causas genético-hormonales. Entiende que en el régimen de becas resultan de aplicación los planos preventivo e indemnizatorio-reparador a través de los cuales debe protegerse el riesgo de la enfermedad profesional, y que no estaban debidamente cubiertos y garantizados en la beca adjudicada, toda vez que la cobertura asistencial prevista en las bases de la convocatoria no atendía al riesgo de enfermedad profesional. Al habersele encomendado el desempeño de las labores propias de la beca, con un riesgo de enfermedad profesional, sin la debida cobertura del riesgo, el daño padecido sería antijurídico e incluso evidenciador de un funcionamiento anormal de la Administración.

Considera que la indemnización debe cuantificarse cubriendo un doble daño. A saber, la falta de la renta o ingresos que hubiera obtenido en el desempeño ordinario de su actividad profesional, y el coste que representa el concurso de una tercera persona para la realización de los actos básicos de la vida cotidiana. Para cuantificar la primera partida concreta en 67 las anualidades indemnizables a razón de 2.897,70 euros mensuales (base de cotización del grupo de licenciados al régimen general de la Seguridad Social) y con la consideración de una tasa o índice de revalorización de la renta mensual del 2% anual y un tipo de interés técnico del capital del 3% anual. La segunda partida se cuantifica en el 30 % de la renta indemnizable. El resultado es una cifra total de 2.198.804,53 euros.

La reclamación se ampara en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 y 76 y siguientes de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre.

Segundo.- Iniciación del procedimiento

Por Orden Foral 22/2011, de 20 de enero, del Consejero de Innovación, Empresa y Empleo se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, nombrando instructora del procedimiento e informando a la interesada que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de seis meses a contar desde la iniciación del procedimiento, transcurrido el cual se podrá entender

desestimada la reclamación. La Orden Foral se trasladó además de a la reclamante, a la Fundación ... y a la correduría de seguros

Tercero.- Instrucción del procedimiento e informes

Se ha incorporado al expediente la Orden Foral 45/2004, de 29 de abril, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, por la que se aprueba la convocatoria de 53 becas para la formación y especialización de técnicos en áreas de interés para Navarra en el año 2004, entre las que se encuentra la número ..., posteriormente adjudicada a la reclamante. Destacamos de las bases de la convocatoria la definición que se realiza de las becas que se otorgan para que “los futuros profesionales perfeccionen su formación mediante la realización de actividades de investigación y/o especialización en materias de interés para diversos sectores de la Comunidad Foral”. De igual manera consideramos de interés poner de manifiesto que según esas mismas bases, “la concesión de la beca dado su carácter formativo, no implicará relación laboral o administrativa entre el becario y el centro que ostente la tutoría, ni dará lugar a su inclusión en la Seguridad Social, quedando no obstante el beneficiario obligado al cumplimiento del horario, normas y disciplina del centro donde desarrolle su beca.” Finalmente, se señala en el apartado “k.- Asistencia” de las bases, que “todos los becarios de estas ayudas estarán cubiertos mediante póliza de seguro para accidentes corporales, que a tal fin contratará el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.”

Obra en el expediente el informe, con sus anexos, emitido por la Fundación ... con fecha de 17 de febrero de 2011, en el que, entre otras cosas, se señala:

1. Que no se recibieron notificaciones previas o durante el desempeño de la beca por parte de doña ..., sobre su predisposición genética a padecer alguna enfermedad.
2. Que como protección y prevención de riesgos profesionales, en cumplimiento del artículo 30.1 de la Ley 31/1995, de 8 de

noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se encontraba constituido el servicio con una entidad ajena a la empresa (...).

3. Que los riesgos para la seguridad y salud del área y puesto de doña ..., en cumplimiento del artículo 16 de dicha Ley se encontraban evaluados, adjuntándose las correspondientes hojas de evaluación por áreas y puestos.
4. Que se realizaron las acciones preventivas que se indican en el correspondiente anexo, tras la evaluación de riesgos, entre las que se encuentran la supervisión de las actividades de los becarios, el reflejo de los equipos de protección, la disposición de instrucciones precisas de prevención relacionadas con el uso, manipulación y exposición de las sustancias químicas, la disposición de instrucciones de orden y limpieza, etc., según se especifica en los anexos pertinentes.
5. Información entregada a la señora ... sobre los riesgos específicos del puesto y medidas de prevención a adoptar, con referencia expresa a las salpicaduras de diversos elementos, inhalación de humos, exposición a sustancias nocivas, inhalación de vapores y humos nocivos, fuga de gases, exposición a productos químicos, etc.
6. Información sobre los medios de protección colectiva y equipos de protección individual (guantes, mascarillas, gafas, filtros, etc.).
7. Información sobre el protocolo de vigilancia del uso de los equipos de protección.
8. Formación recibida por la señora ... sobre la utilización de materiales, elementos y productos químicos, así como de los equipos de protección individual.
9. Certificación de no constancia de padecimiento de enfermedades profesionales por parte del personal laboral y becarios.

10. Indicación de que la Fundación ... no tuvo conocimiento de sintomatología alguna en doña ..., al revestir el reconocimiento médico laboral efectuado carácter confidencial.

Obra, también, en el expediente un informe del Director del Servicio de Innovación y Sociedad de la Información, de 7 de marzo de 2011, en el que se indica que el seguimiento de las becas concedidas “consistía en la recepción de los informes trimestrales y la memoria correspondiente a la finalización del periodo de disfrute de la beca que debían elaborar los becarios, con el visto bueno del tutor”, y que en el expediente de la reclamante constan los informes de las actividades desarrolladas, precisándose en el de fecha 5 de julio de 2006, que en el cuatrimestre del 1 de marzo al 30 de junio de 2006 ... estuvo “ausente por enfermedad”, sin que conste ningún otro dato relevante.

Consta en el expediente un nuevo informe de la Fundación ..., fechado el 1 de abril de 2011, donde figura:

- 1.- Que doña ... en ningún momento comunicó que tuviera predisposición genética a alguna enfermedad.
2. Que la señora ... utilizó los medios técnicos de protección colectiva disponibles y los equipos de protección individual que se le suministraron, de acuerdo a las instrucciones que le fueron dando, en cada momento, las personas que participaron en su proceso de cualificación.
3. Que el policloruro de vinilo (PVC) se encuentra en artículos cotidianos y no está considerado como peligroso.
4. Que el ácido acético se utiliza al 3% en disolución de agua, estimándose que la señora ... podría haber participado en 30-40 ensayos, debiendo precisarse que el vinagre de mesa es una solución acuosa que contiene entre el 3% y el 5% de ácido acético.
5. Que en el ensayo de resistencia a niebla cuproacética la solución acuosa utilizada contiene entre el uno por mil y el tres por mil de

ácido acético, estimándose que la señora ... habría realizado entre dos o tres ensayos durante su estancia.

6. Que en los ensayos de resistencia a agentes químicos, se emplea una disolución de ácido acético diluido en agua para simular el efecto del vinagre sobre materiales para uso doméstico, estimándose que se habrían realizado entre dos y cuatro ensayos.
7. Que se estima que durante la estancia de la señora ... se habrían realizado en torno a 40-60 determinaciones de índice de yodo, no constando la ejecución directa de ninguna de ellas por parte de la misma.
8. La manipulación del ácido acético glacial durante la preparación de las disoluciones de trabajo se realiza utilizando guantes de protección y en campana de extracción (salvo en la preparación de la disolución de niebla cuproacética en la que, al no poder realizarse en campana por el elevado volumen de disolución que se prepara, se utiliza mascarilla).
9. Todas las personas que participaron en el proceso de cualificación de doña ... vigilaron el cumplimiento íntegro de las metodologías que ejecutó (incluida la adopción adecuada de las medidas de seguridad establecidas en dichas metodologías).
10. La formación académica de la señora ... como licenciada en Química, su experiencia previa en otros laboratorios y la formación/información recibida, le proporcionaron los “conocimientos y experiencia necesarios para, de forma adecuada y segura, utilizar, manipular y evitar su exposición peligrosa a los productos químicos, los materiales y equipos necesarios para realizar los ensayos que se le encomendaron.”

Mediante escrito de fecha 4 de abril de 2011, se persona en el expediente "... Sucursal en España" (en adelante "..."), manifestando que no existía responsabilidad alguna de la Administración de la Comunidad Foral

de Navarra, que se había limitado a convocar unas becas, abonando su importe económico, desarrollándose el trabajo correspondiente en la Fundación ..., a quien correspondería tomar cuantas medidas fueran precisas para preservar la salud del personal, lo que, por otra parte, se encuentra cumplido. Se señala, además, que la esclerodermia, según la propia documentación aportada por la reclamante, es una enfermedad poco frecuente (10 casos por millón de habitantes) y su causa es desconocida, debiendo existir una predisposición genética que la propia reclamante desconocía. Se discute, a efectos dialécticos, la indemnización solicitada, no ajustada al baremo de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, incomprensible y muy sorprendente; y, finalmente, se considera la reclamación prescrita. A su juicio, la responsabilidad civil en la que ha podido incurrir la Fundación ... no está cubierta por la póliza suscrita con el Gobierno de Navarra. Se aporta, no obstante, copia de la póliza de seguro de responsabilidad civil patrimonial suscrita con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, señalándose a efectos meramente dialécticos, que su apartado IV C) incluye entre los “riesgos cubiertos” la “responsabilidad civil patronal”, “siempre que el hecho generador tenga el carácter o cualificación legal de accidente de trabajo o enfermedad profesional”, con una suma asegurada por víctima de 150.000 euros (apartado X de la póliza).

Con fecha de 8 de abril de 2011, ... emite informe en el que indica que la persona sobre la que versa la reclamación no ha estado protegida por ... en concepto de trabajadora, que la esclerodermia es una enfermedad poco común sobre la que carece de especialistas, pudiendo señalarse que sus causas no se pueden determinar con certeza y en la que se sospecha que pueden intervenir diversos factores, tanto ambientales como genéticos. No se pueden concretar medidas de prevención.

Se ha incorporado al expediente la historia clínica de la reclamante. Destacamos lo siguiente:

1. Informe del Servicio de Medicina Interna del Hospital de ... de fecha 30 de marzo de 2006, cuyo juicio clínico es “sd esclerodermiforme:

Esclerodermia limitada”. En el apartado “observaciones” se precisa que “la enfermedad podría estar en relación con su trabajo actual aunque no lo podemos demostrar, por lo que recomendamos evite trabajar con los productos de la lista y/o derivados de la misma”.

2. Informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital ... de fecha 25 de enero de 2007, en el que se refleja que se trata de una “paciente afectada severamente de esclerodermia, que nos la remiten en este último ingreso porque ha perdido la capacidad de deambulación.” Se señala, asimismo, que “está con diálisis” y “es dependiente para prácticamente todas las actividades de la vida diaria (cambios posturales en la cama, aseo, vestido, comidas, transferencias, desplazamientos) y necesita compañía y ayuda de otros para todo, manteniéndose esta situación ya estable desde hace meses”.
3. Informe del Servicio de Nefrología del Hospital ... de fecha 2 de abril de 2007, manteniéndose el mismo juicio clínico de “esclerosis sistémica” e indicándose que “continúa precisando tres sesiones de diálisis por semana”.
4. Informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital ... de fecha 20 de enero de 2010, en el que se refleja la “situación actual” de la paciente de la manera siguiente: “Función renal al 30% de lo normal... Sigue tratamiento rehabilitador. Precisa para su movilidad, silla de ruedas motorizada por limitación de sus 4 extremidades”.
5. Informe del Servicio de Nefrología del Hospital ... de fecha 1 de octubre de 2010, con la siguiente “situación actual”: “Función renal al 30% de lo normal... Desde el punto de vista nefrológico, no creemos que pueda mejorar más su insuficiencia renal, que actualmente está al 30%, dado que desde hace varios meses está ya estabilizada... Su situación esclerosante dérmica, le imposibilita seriamente la movilidad y precisa tratamiento rehabilitador permanente y movilización en silla de ruedas motorizada”.

6. Certificado del Jefe de Sección del Servicio de Medicina Interna del Hospital ... de fecha 19 de octubre de 2010 en el que consta que doña ... padece “esclerosis sistémica difusa con afectación esofágica, cutánea y renal” y que “las lesiones que presenta la pacientes son de carácter crónico, invalidantes y en principio no recuperables y no es previsible que se produzca mejoría de las mismas, por lo que ha de entenderse que se trata de un cuadro crónico y solo susceptible en su caso de agravamiento”.

Se encuentra en el expediente el informe de “...” de 27 de abril de 2011 sobre las actuaciones que esa empresa estuvo realizando en la Fundación ... y entre las que se encuentra la evaluación de riesgos del puesto de trabajo asignado a doña ... (entre febrero y abril de 2005), la valoración del riesgo químico de octubre de 2006 y más concretamente el análisis de los posibles riesgos derivados de las condiciones de utilización y las propuestas de acciones preventivas. En cuanto a actuaciones médicas se reseña la realización de un reconocimiento médico periódico a la reclamante en octubre de 2005, resultando apta para el puesto de trabajo.

Con fecha de 24 de mayo de 2011, “... Seguros” informa que abrió expediente al comunicar la “entidad tomadora” Fundación ..., como “asegurada integrante del Gobierno de Navarra”, la ocurrencia del accidente, que se mantuvo varios meses a la espera de recibir reclamación de la lesionada y que dado el tiempo transcurrido cualquier tipo de reclamación está prescrita.

Con fecha de 6 de junio de 2011 tiene entrada en el Departamento de Innovación, Empresa y Empleo, un informe suscrito por el Jefe de Servicio Medicina Interna del Hospital de ...en el que se informa que “la esclerodermia o esclerosis sistemática se engloba en el grupo de las enfermedades genéticamente complejas en las que se cree que la interacción entre factores ambientales y determinados factores genéticos del individuo dan lugar al desarrollo de la enfermedad”. Las evidencias científicas disponibles “*sugieren* que tanto los factores genéticos como los ambientales contribuyen a su patogénesis y al desarrollo de la fibrosis

extracelular. Pero los mecanismos responsables de su desarrollo no se conocen bien: existen varias hipótesis, pero ninguna de ellas ha demostrado evidencia directa". La relación de agentes implicados es muy extensa, "pero sin haberse demostrado una relación causal directa de la aparición y desarrollo de la enfermedad. Por tanto no se pueden establecer mayores índices de protección individual y colectiva que los existentes de acuerdo a la legislación".

Cuarto.- Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

Conforme a lo previsto en el artículo 82 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), se concedió a doña ... y a "... un plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

La reclamante, mediante escrito de 4 de julio de 2011, consideró que previamente a la concesión del trámite de audiencia debía constar la posición del instructor respecto a la reclamación, razón por la cual interesaba su repetición. Sin perjuicio de ello, formuló las alegaciones que consideró oportunas respecto de los informes incorporados al expediente, ratificándose en la procedencia de la reclamación planteada.

"...", por su parte, presentó escrito de alegaciones de 4 de julio de 2011 invocando la prescripción de la reclamación, la inexistencia de prueba sobre el nexo causal y el carácter genético de la enfermedad. Finalmente y a efectos meramente dialécticos se remitió al baremo utilizado por los tribunales para la cuantificación de la indemnización, fijándola en 700.853,89 euros, con base en un informe pericial de valoración de los daños.

Quinto.- Propuesta de resolución

La propuesta de resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por doña Tras reseñar los antecedentes y la tramitación del expediente, y recordar cuáles son los requisitos para apreciar la responsabilidad de la Administración, propone la

desestimación de la reclamación al considerar que el daño sufrido por la reclamante no es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, toda vez que el Departamento de Industria, Tecnología, Comercio y Trabajo se limitó a conceder una subvención para la realización de una actividad formativa en la Fundación ..., siendo ésta quien vigilaba el desarrollo de la actividad, correspondiendo al empresario el deber de protección de los trabajadores por los riesgos laborales, según el artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL). Señala, además, que la esclerodermia es una enfermedad genética y que la reclamante no había realizado notificación alguna sobre la misma. Finalmente, considera que no existe antijuridicidad, con cita de lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se concluye que no concurren los presupuestos para declarar la responsabilidad pretendida y se propone la desestimación de la reclamación.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.i) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los expedientes administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en los que la ley exija el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a “reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas” (120.202,42 euros).

Por su 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, dispone en su artículo 12.1 que, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se recabe el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. El apartado 2 de dicho precepto reglamentario añade que “se

solicitará que el dictamen 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, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de dos meses”.

En consecuencia, de acuerdo con los preceptos citados, este Consejo emite dictamen preceptivo al versar la consulta sobre una reclamación de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 120.202,42 euros.

II.2ª. Sobre la tramitación del procedimiento

La LFACFN regula en sus artículos 80 y siguientes el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, solicitud de otros informes necesarios, audiencia del interesado por un plazo de diez días hábiles, dictamen del Consejo de Navarra cuando sea preceptivo, propuesta de resolución y, finalmente, resolución definitiva por el órgano competente y notificación (artículo 82 LFACFN). Es concretamente el artículo 84.1 el que precisa que “instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados... las informaciones y los datos a que se refiere el artículo 37.5”, para que éstos puedan “alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes” –sigue el apartado 2 del precepto-, razón por la cual se considera que el trámite de audiencia ha sido cumplimentado de manera adecuada y sin que pueda considerarse que se ha padecido indefensión alguna.

De otra parte, en orden a la determinación del órgano competente para resolver, a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 de la LFACFN, la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá al Consejero titular del Departamento cuya actuación haya podido generar aquélla.

En el presente caso se ha dado cumplimiento a las previsiones normativas reseñadas, por lo que la tramitación del procedimiento se estima correcta.

II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

Como hemos dicho repetidamente en dictámenes anteriores, la responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos que, ya contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución Española, encuentra su fundamental régimen jurídico en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada, entre otras, por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC).

El punto de partida lo constituye así el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, según cuyo tenor 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.

La jurisprudencia viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar -antijuridicidad- y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor (sentencias del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2006; 9 de mayo de 2005; 9 de noviembre de 2004 y 3 de octubre de 2000, entre otras muchas).

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista la responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

Como viene recordando este Consejo (entre otros, dictámenes 34/2000, de 9 de octubre, 58/2001, de 30 de octubre, 39/2004, de 22 de noviembre y 30/2007, de 30 de julio), ese sistema de responsabilidad 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 de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998 y 13 de septiembre de 2002, entre otras).

II.4ª. La prescripción de la acción de reclamación

Se ha invocado en el expediente tramitado, tanto por parte de “...”, como de “...”, que la acción de reclamación del daño se encuentra prescrita, al haber transcurrido el plazo del año establecido al efecto por el artículo 142.5 de la LRJ-PAC.

La propuesta de resolución formulada por la Administración no entra a examinar esta cuestión, razón por la cual ha de entenderse que se

considera que la acción de responsabilidad se encontraba vigente en el momento en el que se formuló la reclamación (3 de enero de 2011).

A juicio de este Consejo, ha de tenerse en cuenta que conforme dispone el precepto citado, el plazo de prescripción empieza a computarse, en casos como el que nos ocupa desde “la determinación del alcance de las secuelas.” A este respecto, consideramos relevantes los informes del Servicio de Nefrología y del Servicio de Medicina Interna del Hospital ... de 1 y 16 de octubre, respectivamente, de 2010, en los que se indica, por una parte, que “no creemos que pueda mejorar” de la insuficiencia renal, requiriendo la situación esclerosante de la paciente de “tratamiento rehabilitador permanente”; y, por otra parte, que las lesiones son “de carácter crónico, invalidantes y en principio no recuperables y no es previsible que se produzca mejoría de las mismas, por lo que ha de entenderse que se trata de un cuadro crónico y solo susceptible en su caso de agravamiento.” Es en esas fechas cuando se determina el carácter permanente de las lesiones, sin que las fechas de calificaciones del grado de minusvalía de la paciente efectuadas por la Agencia Navarra para la Dependencia en 2007 resulten trascendentes a estos efectos, pues se realizan sin perjuicio de su revisión, siempre que se produzca un agravamiento o mejoría y no suponen la determinación definitiva del alcance de las secuelas.

Por ello, no cabe considerar prescrita la acción de responsabilidad patrimonial que se ejercita.

II.5ª. En particular, la antijuridicidad del daño y la relación de causalidad

En el presente caso, señala la propuesta de resolución formulada por la Administración que el daño sufrido por la reclamante no es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, puesto que la Administración de la Comunidad Foral se habría limitado a conceder una subvención para la realización de una actividad formativa en la Fundación ..., a quien correspondían todas las actuaciones en materia de prevención de riesgos

laborales. A su juicio, la esclerodermia o esclerosis sistemática es una enfermedad genética en la que se cree, sin certeza absoluta, que la interacción entre factores ambientales y determinados factores genéticos de la persona dan lugar al desarrollo de la enfermedad, no habiéndose demostrado que exista algún agente que tenga relación directa con la aparición y desarrollo de la misma. La Administración de la Comunidad Foral no estaría obligada a indemnizar lesión alguna, por cuanto que el artículo 141 de la LRJ-PAC recoge el requisito de la antijuridicidad del daño y establece que 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 aquellos, siendo necesario, además, que entre la conducta y el daño exista relación de causalidad, expresándose en ese sentido el artículo 139.1 de la LRJ-PAC.

Han de compartirse, en primer lugar, las manifestaciones que se realizan en la propuesta de resolución en el sentido de que el daño sufrido por la reclamante no es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, puesto que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se limitó a conceder a la señora ... una subvención para la realización de una actividad formativa en la Fundación ..., previa solicitud y prelación efectuada por su parte. Era esta Fundación, en consecuencia, quien vigilaba el desarrollo de la actividad de la reclamante y a quien correspondía el cumplimiento de todas las obligaciones correspondientes a su debida protección.

Respecto a la relación de causalidad, señalaremos con la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo, de 30 de octubre de 2006, con cita de numerosas sentencias, que “el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas la lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio

público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”.

Además, como afirma la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 15 de junio de 2010, “constituye jurisprudencia consolidada que la prueba de la relación de causalidad corresponde a quien formula la reclamación, o como dice la sentencia de 18 de octubre de 2005, la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa; en el mismo sentido la sentencia de 7 de septiembre de 2005, entre otras muchas”.

Como este Consejo de Navarra tiene declarado (entre otros, dictámenes 57/2003, 46/2005 y 39/2006) la relación de causalidad no ha de entenderse en sentido absoluto, es decir, como un nexo directo y exclusivo, sino en sentido relativo, de forma que la aparición de una pluralidad de causas en la generación del daño, entre ellas en todo caso la obligada relación con el funcionamiento del servicio público, permite apreciar una concurrencia de culpas con la consiguiente distribución equitativa de la indemnización derivada de la lesión sufrida. Ahora bien, para ello es menester que las causas concurrentes tengan un efecto condicionante del resultado dañoso, pues no procede la responsabilidad cuando la culpa o conducta de la víctima es decisiva o determinante del hecho dañoso, en cuanto origen o causa eficiente e idónea del resultado teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

En el caso presente, lo cierto es que no existe una prueba concluyente de que la exposición a los productos químicos relacionados con el trabajo desarrollado como becaria sea la causa de la enfermedad padecida por la reclamante. El informe del Servicio de Medicina Interna del Hospital de ... precisa que “la enfermedad podría estar en relación con su trabajo actual aunque **no lo podemos demostrar**”. Por su parte, el informe del Servicio de Medicina Interna del Hospital de ... se informa que “la esclerodermia o esclerosis sistémica se engloba en el grupo de las enfermedades

genéticamente complejas en las que se cree que la interacción entre factores ambientales y determinados factores genéticos del individuo dan lugar al desarrollo de la enfermedad.” Las evidencias científicas disponibles “*sugieren* que tanto los factores genéticos como los ambientales contribuyen a su patogénesis y al desarrollo de la fibrosis extracelular. Pero los mecanismos responsables de su desarrollo no se conocen bien: existen varias hipótesis, pero ninguna de ellas ha demostrado evidencia directa.” La relación de agentes implicados es muy extensa, “pero **sin haberse demostrado una relación causal** directa de la aparición y desarrollo de la enfermedad. Por tanto no se pueden establecer mayores índices de protección individual y colectiva que los existentes de acuerdo a la legislación.”

Ambos informes nos permiten sostener que no existe prueba cumplida de la relación de causalidad entre la enfermedad padecida y la actividad realizada por la becaria, lo que, por otra parte, no parece desconocerse por la reclamante, que vincula la responsabilidad patrimonial de la Administración con lo que se considera falta de cobertura asistencial de las bases de la convocatoria de la beca, en las que –se dice- no se incluía el riesgo de enfermedad profesional.

A mayor abundamiento, se da la circunstancia en el caso presente de que estamos ante una enfermedad, al parecer de origen genético, muy rara (10 casos por millón de habitantes) y en la que la predisposición de la reclamante a padecerla resultaba absolutamente desconocida para todos, sin que pueda exigirse la prevención de unos riesgos que ni podían detectarse, ni los había detectado la propia reclamante, ni podían dar lugar a establecer mayores índices de protección, tal y como se desprende del informe médico del Hospital de

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que según se establece en la Orden Foral 45/2004, de 29 de abril, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, por la que se aprueba la convocatoria, entre otras, de la beca adjudicada a doña ..., incorpora una base en la que expresamente se indica que “la concesión de la beca dado su carácter

formativo, no implicará relación laboral o administrativa entre el becario y el centro que ostente la tutoría, ni dará lugar a su inclusión en la Seguridad Social” (la exclusión de los becarios en formación del régimen de protección de la Seguridad Social ha sido considerado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2005 como razonable y no arbitraria), y otra en la que se precisa que “todos los becarios de estas ayudas estarán cubiertos mediante póliza de seguro para accidentes corporales que a tal fin contratará el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo”.

La única póliza de seguro de responsabilidad civil patrimonial que obra en el expediente es la aportada por “...” con la indicación de esta aseguradora de que no cubre la responsabilidad civil en la que hubiera podido incurrir la Fundación ... y en cuyo apartado IV C) se incluyen, como hemos expresado anteriormente, entre los “riesgos cubiertos”, la “responsabilidad civil patronal”, “siempre que el hecho generador tenga el carácter o cualificación legal de accidente de trabajo o enfermedad profesional”, con una suma asegurada por víctima de 150.000 euros (apartado X de la póliza).

No nos encontramos, efectivamente, ante ninguna relación laboral, sino ante el desarrollo de una actividad formativa promovida por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la que se cuenta con determinados seguros de accidentes, que termina cubriendo, al menos en el contrato suscrito con “...”, y hasta determinada cuantía, las enfermedades profesionales. Ya sea por una vía o por otra (“...” o “...”), la cobertura de accidentes corporales comprometida en la convocatoria de las becas se encontraría cumplida, sin que, por otra parte, se llegue a comprender por qué la posible falta de cobertura del riesgo de la enfermedad profesional por parte de la convocante de la beca haya de dar lugar a la responsabilidad patrimonial de ésta.

Como tiene establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de entenderse que las enfermedades profesionales no son daños antijurídicos, sino el resultado de riesgos libremente asumidos en el ejercicio de una profesión, salvo que se acredite que la omisión por parte de la

Administración de las medidas de seguridad que venía obligada a adoptar en garantía de la integridad física de sus trabajadores (sentencias del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2001, 29 de enero de 2004, 24 de noviembre de 2005 y 27 de junio de 2006), lo que no concurre en el caso presente, tal y como se desprende de los informes de la Fundación ... de 17 de febrero y 1 de abril de 2011, del informe de “...” de 27 de abril de 2011, y del propio informe del Servicio de Medicina Interna del Hospital de ...de 6 de junio de 2011, en el que se precisa que “no se pueden establecer mayores índices de protección individual y colectiva que los existentes de acuerdo con la legislación”, pero no es menos cierto que ha existido una cobertura asistencial aseguradora de riesgos libremente asumidos por la Administración y, en la cuantía asegurada, habría de responderse una vez acreditado el correspondiente nexo causal, lo que, como venimos señalando, no ha ocurrido en el caso presente.

Quedaría por examinar la existencia de una posible enfermedad profesional que estuviese cubierta en determinada suma en virtud de un contrato de seguro, pero la falta de prueba del nexo causal a la que antes hemos aludido hace que nos encontremos ante la imposibilidad de considerar como existente esa clase de enfermedad.

II.6ª. Improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios solicitada

En consecuencia con lo anterior, consideramos improcedente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por falta de acreditación del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público (concesión de beca formativa) y el daño que aqueja a la reclamante, daño que, a mayor abundamiento, en ningún caso tendría la consideración de antijurídico y que, por tanto, no podría dar lugar a la responsabilidad patrimonial exigible conforme a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por doña ... debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.