

<p><b>Expediente:</b> 71/2001 <b>Objeto:</b> Responsabilidad patrimonial de la Administración <b>Dictamen:</b> 7/2002, de 26 de febrero</p>
---

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de febrero de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Consulta.**

El día 19 de diciembre de 2001 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.2 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en relación con el artículo 17.1. d) de la misma, formula petición de dictamen requerido mediante Orden Foral 332/2001, de 11 de diciembre, de dicho Consejero sobre expediente de responsabilidad patrimonial promovido por ...

En la Orden Foral reseñada se ordena remitir al Consejo de Navarra el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por ..., en nombre de ...y de ..., y tramitado como expediente RP 108/00.

Los documentos que obran en el expediente remitido a este Consejo son los siguientes:

- Escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, de 3 de octubre de 2000.
- Informe médico del Servicio de Neurocirugía del ..., de 31 de enero de 2000.
- Certificado del Director Gerente del Centro Especial de Empleo "...” de la Asociación de Disminuidos físicos de la Ribera de Navarra ..., de 21 de enero de 2000.
- Informe del Grupo Médico ....., de 28 de marzo de 2000.
- Factura de la ....., de 22 de mayo de 1999.
- Escritos del Letrado de la Sección de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda al Servicio de Patrimonio del mismo Departamento, y al de Inversiones del Departamento de Educación y Ciencia, ambos de fecha 13 de noviembre de 2000.
- Escrito del Letrado de la Sección de Contratación y Seguros al Director del Servicio de Inversiones del Departamento de Educación y Ciencia, de 21 de marzo de 2001.
- Contestación del Jefe de la Sección de Mantenimiento de Centros y Dependencias del Departamento de Educación y Cultura al escrito anterior, de 20 de abril de 2001.
- Escrito del Letrado de la Sección de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda al Servicio de Neurocirugía del ..., de 13 de noviembre de 2000.
- Informe médico del Servicio de Neurocirugía del ..., de 30 de noviembre de 2000.
- Escrito del Letrado de la Sección de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda dirigido al Director de la Escuela Técnico Industrial de ..., de 13 de noviembre de 2000, en solicitud de determinados informes.

- Informe de la Escuela Industrial de ..., en respuesta a la solicitud anterior, remitido por la Dirección, de 18 de diciembre de 2000.
- Propuesta de Resolución por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial nº 108/00, del Jefe de la Sección de Contratación y Seguros, con el visto bueno del Director del Servicio de Patrimonio, del Departamento de Economía y Hacienda, de fecha 12 de febrero de 2001.
- Resolución 79/2001, de 16 de febrero, del Director General de Economía y Asuntos Europeos, por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por ..., en nombre de los Sres. ... y ... , y traslado de la misma por el Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda. Ambos escritos llevan fecha de 16 de febrero.
- Certificado de grado de minusvalía del Instituto Navarro de Bienestar Social, de 19 de junio de 2001.
- Informe pericial .... sobre la causa del siniestro, con croquis del accidente y reportaje fotográfico de las dependencias, de 12 de septiembre de 2001.
- Informe de valoración de ... sobre el accidente y sus secuelas.
- Informe médico sobre daño corporal, de 19 de septiembre de 2001.
- Acuerdo, de fecha 11 de octubre de 2001, del Instructor del expediente dando por concluida la fase de instrucción, con traslado de los informes señalados en los puntos inmediatamente anteriores a la letrado reclamante y concediendo un plazo de 15 días para formular alegaciones.
- Acuerdo de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 18 de septiembre de 2001, requiriendo a la Administración para que remita el expediente administrativo.

- Propuesta de Resolución del Jefe de la Sección de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda, de 25 de octubre de 2001, y Resolución del Director General de Economía y Asuntos Europeos del mismo Departamento, de fecha 30 de octubre de 2001, por la que se remite a la Sala el expediente administrativo correspondiente al recurso contencioso-administrativo, interpuesto a instancia de los Sres. ... y ..., contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de daños formulada por los recurrentes.
- Comunicación de la ..., adjudicataria del contrato de seguro de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en la que se reconoce la posible responsabilidad de la Administración y se solicita autorización para negociar con la parte reclamante, de fecha 2 de abril de 2001.
- Alegaciones efectuadas por la representante de los Sres. ... y ... ante la Sección de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, a las que se incorpora, para su unión al procedimiento, certificado de grado de minusvalía de ...del Instituto Navarro de Bienestar Social. Las alegaciones llevan fecha de entrada en el Departamento de Economía y Hacienda el 6 de noviembre de 2001 y el certificado de grado de minusvalía, el 19 de junio de 2001.
- Orden Foral 332/2001, de 11 de diciembre, del Consejero de Economía y Hacienda, de remisión al Consejo de Navarra del expediente mencionado para dictamen.
- Propuesta de Resolución del Instructor, de 11 de diciembre de 2001 por la que se estima parcialmente la reclamación presentada, por un importe de ... pts. y se requiere a ... para que en cumplimiento del contrato de seguro con ella suscrito proceda al abono al Gobierno de Navarra de ... pts, una vez descontada la franquicia.

- Propuesta de Resolución del Director General de Economía y Asuntos Europeos en términos semejantes a la del Instructor.
- Solicitud por parte del Presidente del Consejo de Navarra al Consejero de Economía y Hacienda para que complete el expediente remitido, de 3 de enero de 2002.
- Escrito del Consejero de Economía y Hacienda al Presidente del Consejo de Navarra en respuesta al anterior, de 14 de enero de 2002.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

### ***Reclamación de responsabilidad patrimonial***

Mediante escrito dirigido al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, de 3 de octubre de 2000, ..., en nombre de ...y de ... , formula reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra solicitando el abono al Sr. ... de la cantidad de ... pesetas en concepto de indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente sufrido el 27 de enero de 1999 en la Escuela Técnico Industrial de ... y a la Sra. ... de la cantidad de ... pesetas por conceptos salariales no percibidos, más los intereses legales conforme al artículo 141 de la Ley 30/1992.

### ***Hechos***

Los hechos más significativos que derivan de la documentación aportada, a efectos de la reclamación, son los siguientes:

El 27 de enero de 1999 ..., alumno de la Escuela Técnico Industrial de ..., al tropezar con un compañero que bajaba por las mismas escaleras interiores por las que aquél subía, sufrió una caída y un golpe posterior en la cabeza con la mesa de trabajo situada al pie de las citadas escaleras, causándole los daños que fundamentan la reclamación. Los peldaños de las escaleras carecían de bandas antideslizantes. El juicio clínico determinó “traumatismo cráneo-cervical” y “fractura cuerpo C4, con angulación de dicho

segmento". Tras diversas intervenciones quirúrgicas –con injerto óseo y fijación mediante una placa-, se le da de alta hospitalaria el 26 de febrero de 1999, si bien se llevan a cabo revisiones ambulatorias, la última de las cuales tiene lugar el 11 de octubre de 1999. ... tuvo que llevar un collarín desde la fecha del accidente hasta el 10 de mayo de 1999; consta en el expediente copia de la factura del collarín cervical.

Por otra parte, la madre del accidentado, ... , se ausentó de su puesto de trabajo desde la fecha del accidente hasta el 26 de febrero de 1999 al objeto de atender a su hijo, por lo que dejó de percibir determinada cantidad de dinero.

Inicialmente, la parte reclamante solicitó la cantidad de ... pts. desglosada en los siguientes conceptos:

- a) Incapacidad temporal ... días a ... pts./día ..... -pts.
- b) Gastos de collarín prescrito..... -pts.
- c) A favor de la Sra. Navarro por sueldo y kilometraje .. -pts.
- d) Secuelas.....-pts.

La misma reclamante, en la fase de alegaciones, corrigió al alza la cantidad exigida al estimar que la fecha del alta del accidentado es posterior a la inicialmente señalada según el informe médico de ....

Por lo que respecta a las secuelas, que representan la partida más importante de la indemnización (... pts.), la Administración niega que exista documento alguno en el expediente que acredite semejante valoración.

### ***Informes y documentación***

Los informes y restante documentación aparecen reseñados en el *primero* de los antecedentes. En este apartado merecen ponerse de relieve los aspectos más significativos de los informes médicos relativos a la valoración de las secuelas, que resulta el punto más controvertido y el que marca las diferencias más notables entre la reclamante y la Administración.

El ... emite su informe el 28 de marzo de 2000 y en su apartado referente a las secuelas se lee:

Límite condicionado al apartado correspondiente a cuero cabelludo con cicatrices dolorosas: -----	12
Síndrome postraumático cervical con inversión de la curva lordótica a cifótica y características propias de mareos, vértigos y cefaleas de esfuerzo: -----	8
Rigidez cervical con limitación de movimientos de rotación, flexo-extensión e inclinación en cuanto a la pérdida específica: -----	10
Previsión de secuelas a largo plazo (el 100%): -----	30
SUMA TOTAL: -----	60 PUNTOS

... establece el siguiente cuadro de secuelas:

Cervicalgia con irradiación Braquial -----	5
Rigidez cervical -----	8
Perjuicio estético ligero -----	3
Material de osteosíntesis en columna -----	8

El Dr. ... lleva a cabo en su informe la siguiente valoración de secuelas:

Rigidez cervical con limitación mvtos. -----	10
Material de osteosíntesis en columna -----	5
Sind. Postraumático cervical (cefaleas) -----	2
TOTAL SECUELAS -----	17 PTOS
PERJUICIO ESTÉTICO LIGERO -----	4 PTOS

De las tres valoraciones expuestas parece más ajustada a la realidad presente la llevada a cabo por el ... el 19 de septiembre de 2001 por las razones que recoge la propuesta de Resolución del Letrado Instructor, estimando parcialmente la reclamación, a saber: se produce el examen del lesionado con fecha posterior al alta definitiva, ha transcurrido más tiempo que en los demás exámenes desde que tuvo lugar el accidente, el proceso de la lesión está estabilizado y se pueden constatar de manera fehaciente las secuelas que presenta el lesionado.

### ***Instrucción del procedimiento. Alegaciones***

Este procedimiento se ha instruido conforme a los trámites reglamentariamente establecidos, con las salvedades que más adelante se indicarán. En tal sentido, de acuerdo con el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP), se acordó conceder un plazo de 15 días hábiles para que pudiesen formular alegaciones y presentar los documentos que estimasen procedentes. Igualmente, se les hizo entrega de los informes que obraban hasta entonces en el expediente.

A lo largo de este procedimiento y a la vista de los documentos en poder de este Consejo, se puede apuntar que en su tramitación se ha excedido el plazo previsto para su conclusión, si bien la demandante ha continuado su reclamación en vía administrativa una vez iniciado el procedimiento contencioso-administrativo.

En el escrito de alegaciones se hace mención del informe médico del Servicio de Neurocirugía del ...I de fecha 31 de enero de 2001, que en su momento fue solicitado como prueba documental, pero que no obra en el expediente remitido al Consejo; se reafirma la inexistencia de bandas antideslizantes en la escalera, así como que la causa primera del accidente fue la concentración de alumnos en la escalera y la presencia de un banco de trabajo cercano al pie de la misma con el que el alumno se golpeó al caer de aquélla. Se aporta para su unión al procedimiento certificado del Instituto Navarro de Bienestar Social, de fecha 19 de junio de 2001, en el que se acredita un grado de minusvalía del 15%.

### ***Propuesta de resolución***

El Director General de Economía y Asuntos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda propone estimar parcialmente la reclamación y abonar a ...la cantidad de ... pts. y a ... la cantidad de ... pts.



## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El artículo 16.1. letra i) de la LFCN ordena que el Consejo de Navarra sea consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo; en particular, en las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas.

De otro lado, el RPRP 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. Asimismo, el apartado 2 de dicho precepto reglamentario señala 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 el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas. En dicho dictamen deberá ser tenido en cuenta lo prevenido en el citado artículo 12.2 del RPRP.

### **II.2ª. Órgano competente para conocer de la reclamación**

En cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, la disposición adicional tercera de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000 (y anteriormente la disposición adicional quinta de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999; e igual disposición de la Ley

Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996), atribuye al Consejero de Economía y Hacienda, la competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, previa instrucción de los expedientes por el Servicio de Patrimonio, excepto los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y por responsabilidad profesional del personal sanitario al servicio del mismo, que corresponde al Director Gerente de dicho organismo autónomo.

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

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos prevista en el artículo 106.2 de la Constitución. Su regulación se contiene 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 (en adelante, LRJ-PAC), que ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el RPRP.

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a 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”*.

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2 LRJ-PAC). Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC).

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).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de 2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.

c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

e) Ausencia de fuerza mayor.

Esta responsabilidad patrimonial se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba 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 de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

#### **II.4ª. La relación de causalidad**

La relación de causalidad constituye uno de los requisitos necesarios para que se pueda hablar de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. Esta relación debe producirse entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos –de educación, en este caso- y el resultado dañoso.

Así lo estima, también, la propia Administración, según se lee en la propuesta de Resolución del Director General de Economía y Asuntos Europeos, *conforme a la cual concurren los elementos necesarios para entender acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y la lesión producidas, y con ello reconocer procedente la responsabilidad que se demanda, pues el accidente se ha producido en el Taller Profesional del I.E.S. ETI de ..., durante el horario lectivo, existía una concentración de alumnos en la escalera, en el momento del accidente, las mismas no disponían de bandas deslizantes (sic) y la mesa de trabajo no estaba situada en un lugar adecuado, según se desprende del informe del Instituto de Educación Secundaria y Formación Profesional ETI, cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad Foral.*

En nuestro caso, ha quedado suficientemente probado que las instalaciones del Centro (ausencia de bandas antideslizantes) y el desorden tanto en la circulación de personas por las escaleras como el de objetos colocados al final de las mismas, han contribuido decisivamente al accidente y daño del reclamante.

## **II.5ª. El daño resarcible**

La reclamante solicitó en su escrito iniciador del procedimiento la cantidad de ... pts., tal y como ya ha quedado señalado, cantidad que, posteriormente, en fase de alegaciones fue incrementada al estimar que la fecha de alta del accidentado es la que recoge el informe de Tebex Grupo Factor Salud, el 31 de enero de 2000, por lo que la incapacidad temporal en lugar de ... días, es de ... días de hospitalización y ... días *impeditivos*.

Entre los conceptos que integran la indemnización, la Administración se muestra conforme con los relativos al gasto del collarín, así como al importe solicitado por ..., ambos debidamente justificados. La discrepancia se produce respecto del importe solicitado por la incapacidad temporal y las secuelas del lesionado.

Conforme al artículo 141.3 de la LRJ-PAC, *la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria*. Con base en estos criterios aplicados a los días de hospitalización e impeditivos que en el escrito de alegaciones presenta la reclamante, la cantidad a satisfacer por este concepto, según la Administración, en cálculo que este Consejo comparte, es de ... pts.

La discrepancia sustancial de la Administración con la reclamante se produce en la valoración de las secuelas, que ésta eleva a ... pts., sobre la base del informe médico más favorable a sus pretensiones, haciendo caso omiso del que, por ser más reciente, se ajusta mejor a la realidad presente del lesionado. Precisamente con fundamento en este último y aplicando criterios analógicos de valoración de daños y perjuicios causados a personas en accidente de circulación, la Administración realiza un cálculo que le conduce a determinar la indemnización de las secuelas en ... pts. Esta cantidad, unida a las anteriormente reseñadas y a los intereses de demora,

ofrece un monto total indemnizatorio de ... pts, con el que este Consejo está conforme.

## **II 6ª. Conformidad con la propuesta de Resolución**

La aplicación de la doctrina anterior al supuesto ahora analizado conduce a las siguientes consideraciones:

- Está acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de educación y la lesión de la reclamante, así como el resto de elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Los daños y perjuicios ocasionados, debidamente valorados, se concretan en una indemnización de ... pts.
- La propuesta de Resolución de la Dirección General de Economía y Asuntos Europeos, estimando parcialmente la reclamación presentada por ... en nombre de ...y de ... , es conforme a Derecho.

## **III. CONCLUSIÓN**

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por ..., en nombre de ...y de ... , debe ser estimada parcialmente en los términos recogidos en este dictamen, dado que aparecen acreditados los presupuestos para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento