



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de enero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos al acceder a un autobús del servicio municipal de transporte urbano.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.172/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- Con fecha 11 de septiembre de 2006, Dña. xxxxx, presenta en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, basada en los siguientes hechos:



“El día 8 de septiembre de 2006, sobre las 20,30 h. en la parada de autobús de xxxx próxima a xxxx1, el autobús xxxx, que hacía la ruta Hospital hhhhh, y al hacer uso del mismo, he intentado subir por la puerta lateral con una silla de bebé, y el niño en brazos, el conductor cerró la puerta, quedando cerrada, pillando dicha silla y quedando casi inservible, por haber forzado el chasis, no pudiéndose plegar.

»Ante todo esto un familiar con mi hija se hallaba dentro del vehículo para informar y sacar los billetes”.

Segundo.- En escrito fechado el 12 de agosto de 2006 se requiere a la interesada para que concrete la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, indicando los criterios de valoración de la misma. Este requerimiento se repite con fecha de 14 de septiembre.

El 26 de septiembre de 2006 la reclamante presenta un escrito en el que señala la imposibilidad de reparar la silla de bebé, adjuntando una “propuesta de pedido” de un comercio de xxxxx, en la que literalmente se puede leer:

“Silla zzzzz que presenta averías, que no se pueden reparar debido a ser tuberías remachadas. Única opción comprar una silla nueva.

»Presupuesto aproximado 160 euros”.

Tercero.- El 28 de septiembre de 2006 se admite a trámite la reclamación, designando instructor del procedimiento.

Cuarto.- Mediante escrito de 16 de noviembre de 2006, la mercantil “Autobuses Urbanos de xxxxx S.L.” realiza alegaciones teniendo en cuenta las manifestaciones del conductor. Así se precisa, entre otros datos, que:

“- Los hechos ocurrieron el día 7 de septiembre, y no el día 8, como señala la reclamante.

»- ‘Que nadie comunicó al conductor de que deseaba acceder al autobús con una silla de niños, por lo que una vez que se cercioró de que ningún viajero más deseaba descender del vehículo, procedió a cerrar la puerta’.



»- Cuando la puerta trasera estaba cerrándose, alguien intentó entrar en el autobús por esta puerta con una sillita, lo que provocó que las puertas golpearan el carrito y que estas se abrieran al detectar un obstáculo. (...)

»- La puerta de acceso al autobús es siempre la delantera, y sólo excepcionalmente se utilizará la puerta trasera en el caso de que el usuario utilice silla de ruedas o un carrito que por sus dimensiones no pueda acceder normalmente por la puerta de entrada.

»- En el caso de que sea necesario entrar por la puerta trasera, se debe avisar al conductor del autobús, para que las abra y para que se extienda la rampa y controle el acceso.

»- Nadie avisó al conductor, por lo que una vez verificó que los usuarios habían descendido, procedió a cerrar las puertas.

»- Los daños ocasionados se deben a la conducta irregular de las personas reclamantes que intentaron acceder por una puerta incorrecta.

»- El autobús en cuestión pasó la Inspección Técnica de Vehículos obligatoria en la misma tarde en que ocurrieron los hechos de los que informa el conductor, por lo que todos los sistemas de seguridad de las puertas funcionaban correctamente, ya que en caso contrario no superaría favorablemente dicha inspección oficial.

»- Por último, el autobús en cuestión tiene la entrada lo suficientemente amplia como para acceder sin problemas con una silla de niños, por lo que no se justifica que se intentara usar la puerta trasera”.

Quinto.- Concluida la instrucción del expediente se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

La reclamante presenta un escrito el 19 de diciembre de 2006, negando la veracidad de las alegaciones realizadas por el gerente de la empresa “qqqqq” (“Autobuses Urbanos de xxxxx S. L.”).



Sexto.- El día 8 de noviembre de 2007, se formula propuesta de resolución desestimando la reclamación presentada, por no estar acreditada la relación de causalidad entre el servicio público prestado y los daños producidos.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C) por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Cabe hacer, no obstante, un reproche en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que existe una evidente tardanza en la remisión del mismo a este Consejo Consultivo. Este retraso necesariamente ha de considerarse una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la citada Ley 30/1992, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.



3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el presente supuesto, según la propuesta de resolución, el competente es el Concejal Delegado de Hacienda del Ayuntamiento de xxxxx, en virtud de la delegación de competencias efectuada por el Decreto de la Alcaldía número 5.056, de 18 de junio de 2007.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.



c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos al acceder a un autobús del servicio municipal de transporte urbano.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Corporación Local por los daños causados, en los términos que a continuación se señalan.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la parte



reclamante fue o no consecuencia del defectuoso funcionamiento del servicio público de transporte urbano, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiendo recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios conforme el artículo 25.2.º) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, también citada, es el transporte público de viajeros.

7ª.- En la propuesta de resolución se determina que el servicio público de transporte urbano de la ciudad se presta a través de la mercantil "qqqqq" ("Autobuses Urbanos de xxxxx S.L."), señalando que en el supuesto de existir responsabilidad ésta recaería sobre la referida empresa contratista.

Respecto de las obligaciones que pesan sobre las empresas contratistas en esta clase de expedientes de responsabilidad patrimonial, hemos de tener en cuenta que en el presente caso figura la audiencia otorgada a la referida empresa, así como un extenso escrito de alegaciones de la misma en el que se niega la posible responsabilidad.

Llegados a este punto es necesario referirse a las previsiones contenidas en el artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que dispone:

"Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes



corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto».

Siguiendo la tesis mayoritaria en la jurisprudencia, este Consejo Consultivo entiende que las previsiones del antiguo artículo 134 del Reglamento General de Contratación y el actual artículo 97 de la LCAP deben aplicarse en sentido literal, es decir, entendiendo que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista, respondiendo sólo la Administración si ha mediado una orden suya que haya provocado el daño o que el mismo sea consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril y 30 de octubre de 2003).

Este criterio, además, ha sido seguido por otras resoluciones de distintos órganos jurisdiccionales. Así, pueden citarse el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2003, diversas resoluciones emanadas del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (entre otras, Sentencias de 1 de junio de 2004, de la Sala de Valladolid, y de 25 de enero y 22 de marzo de 2002 de la Sala de Burgos) y de otros Tribunales Superiores de Justicia, como el de Cataluña (Sentencia de 31 de octubre de 2003), de Canarias (Sentencia de 8 de abril de 2005), de Cantabria (Sentencias de 2 y 14 de julio de 2004), o de Navarra (Sentencia de 19 de mayo de 2004).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, aun siendo este criterio el mayoritario en los tribunales, su aplicación no es en absoluto plana y uniforme, pues los tribunales, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, o lo hace sin determinar quién debe responder o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser condenada a su indemnización sin perjuicio de que, posteriormente, pueda repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

En este sentido y a título de ejemplo, puede citarse la Sentencia de 22 de abril de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de



Burgos, que declara que “la Administración demandada, lejos de cumplir con el ordenamiento jurídico vigente, simplemente omitió dar traslado de la reclamación del recurrente a la empresa contratista, sin que conste que se haya tramitado y mucho menos resuelto, tal y como lo exigía el marco jurídico más arriba indicado, la reclamación de la parte recurrente. Y desde luego, ante este supuesto de incumplimiento legal, lo que no puede la Sala es dar cabida a sus pretensiones pues suponen en esencia que la propia Administración Local se beneficie de su conducta netamente ilegal. Sólo cabría circunscribir la responsabilidad de la Administración demandada a los justos límites establecidos por el artículo 98 (actual 97) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de haber seguido el procedimiento legalmente establecido”.

En la misma dirección pueden citarse las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla y León, Sala de Burgos, de 25 de enero y 22 de marzo de 2002; de Galicia, de 23 de marzo de 2005; de Canarias, de 21 de septiembre de 2004 y 28 de enero de 2005; de Madrid, de 30 de septiembre y 5 de octubre de 2004; o de Navarra, de 14 de junio de 2004.

Así pues, la Administración ante quien se exige la responsabilidad debe pronunciarse, en primer término, por la procedencia de la indemnización, según se derive o no del servicio público concedido la lesión sufrida por el particular y, caso de estimar procedente aquélla, optar entre hacerse cargo de su pago o imponer tal obligación al concesionario. La omisión de este pronunciamiento no puede sino traducirse, para garantizar los derechos del particular reclamante, en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la Administración. Así lo prevé la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencias de 9 de mayo de 1989 y 12 de febrero de 2000), en las que se establece el principio de que la Administración, titular del servicio público, no puede en modo alguno desentenderse de los daños causados por la actuación de la empresa que gestiona el indicado servicio -o, en este caso, de la empresa contratada para ejecutar obras en el mismo-, con lo que ha de resolver sobre la procedencia de la indemnización y sobre quién debe pagarla, quedando en caso contrario obligada a responder, bien que luego quepa repetir contra la empresa contratista en base al precepto que invoca.

Conforme con lo razonado hasta ahora, en la tramitación del expediente de responsabilidad se ha de discernir si la actuación lesiva es atribuible a la Administración Pública titular del servicio que se presta, o al contratista al que



se le ha encomendado el mismo. Para ello es inexcusable que, tal y como acertadamente se ha procedido en el caso que nos ocupa, durante la instrucción del procedimiento se conceda a dicho contratista la posibilidad de intervención en el mismo formulando alegaciones y, en su caso, proponiendo y practicando la pertinente prueba, pues en caso contrario se le ocasionaría una patente indefensión en la aplicación del régimen que sobre daños y perjuicios se contempla en el artículo 97 de la LCAP.

En el presente caso, como ya se ha puesto de manifiesto, la empresa contratista ha intervenido en el procedimiento y ha tenido completo conocimiento de su condición de parte en el expediente instruido, por lo que la Administración ha cumplido el procedimiento legalmente establecido.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo, continuando con la doctrina referenciada y su propia doctrina en supuestos similares (por todos, Dictamen 79/2006), considera que en su caso, el sujeto responsable del accidente sería la empresa contratista, al no resultar que éstos hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

8ª.- Una vez identificado el sujeto potencialmente responsable, resulta necesario acreditar la relación de causalidad entre el servicio público prestado y los daños producidos, para así determinar la existencia de responsabilidad patrimonial.

En este punto hay que recordar que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La reclamante únicamente ha acreditado la rotura del cochecito, no realizando esfuerzo probatorio alguno dirigido a acreditar las circunstancias en que se produjo -alegando unos hechos negados en su esencia por el conductor



del autobús- por lo que, al no presentar ningún indicio de prueba que permita demostrar la veracidad y el alcance de sus afirmaciones, no puede considerarse acreditado que el accidente se produjera como consecuencia de un mal funcionamiento del servicio de transporte, sino más bien lo contrario, se desprende del expediente administrativo que éste se produjo por un acto negligente de la reclamante, que accedió al autobús por la puerta lateral, de forma imprevista y sin avisar, precisamente cuando estaban cerrándose las puertas.

Por lo tanto, a la luz de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso no existe responsabilidad patrimonial, ya que el accidente se produjo como consecuencia de la culpa exclusiva de la reclamante.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos al acceder a un autobús del servicio municipal de transporte urbano.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.