



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de agosto de 2010, 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 13 de julio de 2010 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 golpearse en un autobús urbano.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de julio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 839/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El 5 de diciembre de 2007 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos al golpearse en un autobús urbano.

Señala en su escrito que "el día 3 de diciembre de 2007, a las 14.15 un autobús urbano con matrícula 7489, al abrir la puerta, pilló entre la puerta y la



barra de los asientos ocasionando una presión en el brazo que causó esguince, traumatismo y varios hematomas en el brazo derecho (...).

»Soy propietaria y la única trabajadora de un negocio familiar (...) y a consecuencia del accidente me han dado la baja, con lo cual tengo que contratar a alguien para que asuma mi puesto y se encargue del negocio hasta que me incorpore”.

Acompaña a su escrito copia del informe emitido por la Gerencia de Atención Primaria del Sacyl de 4 de diciembre de 2007 y solicita que se le indemnice por los daños causados sin cuantificar la cantidad reclamada.

Posteriormente, a requerimiento de la Administración, presenta un escrito en el que señala que en el momento de la interposición de la reclamación no es posible la cuantificación de la lesión sufrida. A su escrito adjunta copia del parte de consulta y hospitalización de 3 de diciembre de 2007, de nuevo copia del informe emitido por la Gerencia de Atención Primaria del Sacyl de 4 de diciembre de 2007, copia del parte médico de baja por incapacidad temporal en el que se hace constar como fecha de baja el 3 de diciembre de 2007, copia del sexto parte de confirmación de baja de 11 de enero de 2008 y copia del informe médico emitido el día 10 de enero de 2008 por el doctor designado por la empresa qqqqq, en el que se hace constar la necesidad de seguir con más sesiones de rehabilitación.

Solicita como prueba, además de la documental aportada con su escrito, que se requiera a la empresa qqqqq informe sobre lo ocurrido el día 3 de diciembre de 2007, sobre las 14:15 horas en el autobús matrícula xxxx.

Segundo.- Mediante Decreto nº 452 de 22 de enero de 2008 se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructor del procedimiento.

Tercero.- Mediante escrito de 11 de febrero de 2008 se concede trámite de audiencia a la empresa contratista qqqqq, que no presenta escrito de alegaciones.

Cuarto.- El 15 de abril de 2008 se requiere al Servicio de Medio Ambiente y Transporte Urbano Colectivo que emita informe sobre los hechos que han suscitado la reclamación patrimonial presentada.



Quinto.- Consta en el expediente recurso de reposición presentado por la reclamante, al que adjunta diversa documentación sobre la baja laboral por contingencias comunes y proceso asistencial recibido, que tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 el 4 de julio de 2008. En el citado escrito cuantifica la indemnización reclamada en 4.564,84 euros.

Sexto.- El 17 de septiembre de 2008 se reitera la petición de informe al Servicio de Medio Ambiente y Transporte Urbano Colectivo, que lo emite el 24 de septiembre de 2008 y en el que señala: "Que la responsabilidad de dicho incidente es de qqqqq, S.L., empresa concesionaria del servicio público de transporte urbano de viajeros en la ciudad de xxxx1".

Séptimo.- El 17 de septiembre de 2008 se solicita informe a la empresa concesionaria sobre los hechos que motivan la responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de xxxx1.

Octavo.- Mediante Decreto de 11 de noviembre de 2008, se acuerda admitir y declarar pertinentes las pruebas propuestas por la parte reclamante y la apertura de un periodo de prueba por un plazo de 15 días.

Noveno.- El 14 de mayo de 2010 se acuerda dar trámite de audiencia a la interesada que presenta escrito en el que se ratifica en su reclamación inicial.

Décimo.- El 21 de junio de 2010 el técnico de la Administración formula informe-propuesta de carácter desestimatorio, al entender que es la empresa contratista, qqqqq S.L., la que debe indemnizar a terceros los daños y perjuicios que se causen como consecuencia de la ejecución del contrato.

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), letra a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se formula la reclamación (5 de diciembre de 2007) hasta que se emite el informe-propuesta de resolución (21 de junio de 2010), lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que conllevaría necesariamente en la cantidad que, en su caso, concediera la Administración como indemnización mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La interesada ha ejercitado el derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos al golpearse en un autobús urbano.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

Por otra parte, de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, el artículo 25.2.II) de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, declara que el municipio ejercerá, en todo caso, competencia en lo relativo al transporte público de viajeros.

La reclamante manifiesta que sufrió lesiones en un autobús urbano al abrir la puerta y pillarse el brazo entre ésta y la barra de los asientos.

En la propuesta de resolución se pone de manifiesto que el servicio de transporte público de viajeros se lleva a cabo por la empresa contratista qqqqq, S.L., y no directamente por los servicios municipales.

Las Administraciones no responden, en términos generales, de los daños causados por los contratistas, de conformidad con el artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, vigente en el momento de la producción de los hechos.

El citado artículo dispone que "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”.

Este Consejo ha venido considerando que las previsiones del artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas deben aplicarse en sentido literal, es decir, entender que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista y que la Administración sólo responde si ha mediado una orden suya provocadora del daño o si éste es consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril de 2003 y 30 de octubre de 2003).

Tal criterio, además, ha sido seguido por otras muchas resoluciones de otros órganos jurisdiccionales. En este sentido 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, Sentencia 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 otros Tribunales Superiores de Justicia como el de Cataluña (Sentencia de 31 de octubre de 2003), Canarias (Sentencia de 8 de abril de 2005), Cantabria (Sentencias de 2 y 14 de julio de 2004), o Navarra (Sentencia de 19 de mayo de 2004).

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, además, que aun siendo este criterio el mayoritario en los tribunales y el adoptado por este Consejo Consultivo, lo cierto es que 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.

Conforme con lo razonado hasta ahora, en la tramitación del procedimiento 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 éste. Pero para ello es inexcusable que durante la fase de instrucción se conceda al contratista la posibilidad de intervenir, formular alegaciones y, en su caso, proponer y practicar la pertinente prueba, pues en caso contrario se le ocasiona una patente indefensión en la aplicación del régimen que sobre daños y perjuicios se contempla en el artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

6ª.- Hechas las anteriores consideraciones, hay que hacer constar que, de acuerdo con el artículo 97 de la LCAP, en el presente caso se ha dado a la empresa concesionaria la posibilidad de intervenir en el procedimiento y ser oída inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución.

Asimismo, debe verificarse si concurre el requisito de la relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño alegado, extremo que corresponde acreditar a la parte interesada, de acuerdo con el principio general sobre la carga de la prueba que se contiene en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad de la Administración dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

En este sentido se ha pronunciado, entre otros, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en Sentencia de 16 de junio de 1999 que considera "(...)" que el hecho desencadenante de la situación que aquí se discute es la actuación de un contratista de una Administración para la ejecución de las obras de urbanización -la compañía mercantil (...)- y no una actuación directa del propio consistorio, siendo dicho contratista quien, en su caso, deba afrontar



la responsabilidad objetiva, supuesto, naturalmente, que haya sido demostrado el cumplimiento o la concurrencia de los requisitos generales del daño indemnizable, es decir, la realidad efectiva de los daños producidos y la existencia de un nexo causal entre la acción lesiva (o su ausencia o defecto) y el resultado dañoso.

»A juicio de este órgano jurisdiccional, dicha responsabilidad no puede declararse inaudita parte en el presente proceso en el que el precitado contratista ni siquiera ha sido emplazado como codemandado. Sólo en el caso, decíamos, que se declarase efectiva la responsabilidad patrimonial del contratista y consolidada la idea de que no puede existir solidaridad alguna entre él y la Administración en materia de responsabilidad, la postura del Ayuntamiento aparecería como compromisario en un plano, únicamente, subsidiario en caso de insolvencia de la compañía mercantil contratista de las obras de urbanización a las que se atribuye el ser las causantes del daño.

»La institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración está prevista cuando sea el funcionamiento del propio ente público el que produzca la lesión o perjuicio antijurídico efectivo, económicamente cuantificable e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, existiendo una relación de causalidad entre el hecho y el perjuicio, cosa que en el supuesto que se describe no tiene lugar. Por todo lo anterior, procede desestimar el presente recurso contencioso-administrativo”.

Igualmente el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en Sentencia de 31 de marzo de 2006, señala que “En otro orden de cosas, lo normal es que por falta de integración plena en la organización administrativa, la administración no responda de los daños originados por los concesionarios del servicio público vinculados a ella por un contrato de esta suerte. En este caso según el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la responsabilidad originada es de atribuir al concesionario, excepto cuando el daño sea producido por causa imputables a la Administración, artículo 161, c, de la misma ley, arbitrándose jurisprudencialmente una solución similar para el resto de los contratos administrativos, siendo del contratista la correspondiente obligación reparatoria, salvo cuando los daños causados a terceros sean consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o trajeran su causa de vicios del proyecto por ella misma elaborado en el de obra o suministro, pudiendo los terceros requerir



previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las dos partes contratantes corresponde aquélla, interrumpiendo el ejercicio de esta facultad el plazo de prescripción”.

El informe del Servicio de Medio Ambiente y Transporte Urbano Colectivo de fecha 17 de septiembre de 2008, señala que la responsabilidad es de la empresa concesionaria qqqqq, S.L.

La citada empresa no ha efectuado alegaciones durante el trámite de audiencia concedido, ni ha aportado el informe requerido por el Ayuntamiento de xxxx1 y por la propia interesada, el cual resultaría esclarecedor para la resolución del presente procedimiento.

Por todo ello, la empresa contratista debe asumir la responsabilidad por los daños ocasionados, al no haberse probado que éstos se produjeron como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

7ª.- En cuanto al importe de la indemnización que corresponde a las lesiones físicas sufridas, ésta puede ser calculada de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, en relación con la Resolución de 7 de enero de 2007 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Respecto a las cantidades derivadas de la necesidad de contratar a terceras personas durante el período de baja para evitar la caída del negocio, es preciso que se acredite dicha circunstancia mediante contrato celebrado al efecto.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a lo dispuesto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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



1º) Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos al golpearse en un autobús urbano.

2º) Corresponde a la empresa concesionaria del servicio público de transporte urbano de viajeros en xxxx1, qqqqq, S.L., indemnizar los daños y perjuicios causados.

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