



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de mayo de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx y otros*, 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 abril de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx y otros, representados por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la falta de entrega de 32 tarjetas de transporte adquiridas en subastas judiciales*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de abril de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 250/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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, vigente en el momento de la admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 4 de noviembre de 2009 D. xxxx y otros tres más, representados por D. yyyy, presentan una reclamación de responsabilidad



patrimonial ante la Junta de Castilla y León, debido a los daños y perjuicios derivados de la falta de entrega de 32 tarjetas de transporte que adquirieron en subastas judiciales realizadas por el Juzgado de lo social nº 2 de xxxx1 el 11 de marzo y 5 de mayo de 2003.

Exponen en su escrito que "Estas Tarjetas de Transporte pertenecían a la empresa qqqq. Los trabajadores de esta empresa solicitaron al Juzgado de lo Social nº 2 de xxxx1 que fueran embargadas y subastadas para, con el importe obtenido, cobrar sus salarios. Mis representados fueron los adjudicatarios de las tarjetas de transporte. Pagaron por ellas al Juzgado 135.110 euros en la primera subasta y 885 € en la segunda.

»(...) liquidados los impuestos derivados de su adquisición, solicitaron al Servicio Territorial de Fomento que les fueran entregadas dichas tarjetas (...) sin que les fueran entregadas (...) mis representados solicitaron el 19 de noviembre de 2003 al Juzgado de lo Social que requiriera a la Junta de Castilla y León para que les fueran entregadas (...). El Juzgado aplazó (...) su decisión sobre esta solicitud hasta que Fomento justificara los motivos que impiden la efectividad de la venta de tarjetas verificada en subasta pública.

»(...) Acudimos a la Jurisdicción contencioso administrativa. El Juzgado nº 1 de xxxx1 dictó Sentencia el 20 de septiembre de 2008 ordenando que: "El órgano competente de la Junta de Castilla y León realice las actuaciones administrativas necesarias a efectos de decidir si procede autorizar administrativamente la transmisión de las tarjetas de transporte a los demandados adjudicatarios del remate por cumplir los requisitos establecidos o a un tercero que sí los cumpla".

»Han sido inútiles los escritos y diálogos con el Servicio Territorial de Fomento para que sean entregadas a los actores (...). Argumentan en el Servicio de Fomento que las tarjetas subastadas que eran de qqqq., sólo pueden entregarse a un solo adjudicatario, y que ese adjudicatario debe ser transportista profesional".

Solicita la parte reclamante el abono de una indemnización de 800.000 euros por los daños que la denegación les ha ocasionado, a razón de un precio medio de mercado de 25.000 euros por cada tarjeta de transporte.



Acompañan a la reclamación copias de la documentación acreditativa de la representación, de la relativa a las actuaciones judiciales y administrativas seguidas en relación con la adquisición de las tarjetas de transporte y documentos referentes al valor de mercado de éstas.

Segundo.- El 1 de diciembre de 2009 el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxx1 emite informe sobre la reclamación planteada.

Tercero.- El 7 de abril de 2010 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación, que es informada favorablemente por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente el 28 de septiembre de 2011, tras lo cual el expediente se remitió al Consejo Consultivo de Castilla y León para su dictamen.

Cuarto.- Por Acuerdo del Presidente del Consejo 22 de noviembre de 2011 se inadmite a trámite la consulta al no acreditarse la concesión del trámite de audiencia a la parte reclamante.

Quinto.- Concedido en atención a ello el referido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Sexto.- El 28 de febrero de 2012 se formula nueva propuesta de orden desestimatoria de la reclamación.

Séptimo.- El 12 de marzo de 2012 la Asesoría Jurídica de la Consejería informa favorablemente la referida propuesta de orden.

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 Primera emitir el



dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado 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 presenta la reclamación (4 de noviembre de 2009) hasta que se formula la propuesta de orden (28 de febrero de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento y Medio Ambiente en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. A este particular se refiere el informe jurídico de 28 de septiembre de 2011, en el que se analiza adecuadamente si ha prescrito el derecho a reclamar de los interesados. Señala así que "habiendo sido presentada la reclamación patrimonial que ahora nos ocupa, el cuatro de noviembre de 2009, y siendo su objeto la exigencia de responsabilidad patrimonial por la no entrega por parte



de la Administración a los ahora reclamantes de las tarjetas de transporte adjudicadas en diversas subastas judiciales realizadas en 2003, podemos entender que no ha prescrito su derecho si consideramos que el supuesto acto lesivo, es decir, la falta de entrega de las tarjetas, se deriva y se ha manifestado tras el incumplimiento, según los reclamantes, del fallo de la Sentencia del Juzgado número uno de xxxx1 de 20 de septiembre de 2008. De conformidad con el fallo de dicha sentencia, el órgano competente de la Junta de Castilla y León debe requerir formalmente, una vez firme la misma, a los demandantes para que formulen la solicitud de novación subjetiva a su favor o al de un tercero, y acompañen la documentación correspondiente en relación con el contenido de la solicitud que formulen. Por Providencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de xxxx1, de fecha 12 de noviembre de 2008, notificada a la representación procesal de la Junta de Castilla y León el día 14 del mismo mes, se declara la firmeza de la Sentencia, luego es a partir de tal día, cuando la Junta debe requerir a los entonces demandantes, en los términos indicados en el fallo referido”.

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 el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, 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 presentada por D. xxxx y otros tres más, representados por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la falta de entrega de 32 tarjetas de transporte que adquirieron en subastas judiciales realizadas por el Juzgado de lo Social nº 2 de xxxx1 el 11 de marzo y el 5 de mayo de 2003.

En el caso planteado se hace preciso establecer si la parte interesada tiene o no el deber jurídico de soportar los daños sufridos, en qué medida éstos obedecen a la actividad administrativa y si se ha producido alguna circunstancia que viniera a alterar el mencionado nexo causal.

La parte reclamante considera que la actuación administrativa de la que se deriva el daño es la negativa de la Administración a entregarles las tarjetas de transporte adquiridas en procedimiento judicial, particularmente tras el fallo de la Sentencia nº 224, de 20 de septiembre de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx1, Procedimiento Ordinario 92/2006, cuyo apartado tercero dispone "Estimar lo solicitado por la parte demandante en el último apartado del suplico de la demanda y, como consecuencia de ello, se ordena al órgano competente de la Junta de Castilla y León para que realice las actuaciones administrativas necesarias a efectos de decidir si procede autorizar administrativamente la transmisión de la autorización a los demandantes como adjudicatarios del remate por cumplir los requisitos establecidos para ello o a un tercero que sí los cumpla. En este sentido se les debe de



requerir formalmente para que en el plazo de un mes, a contar desde la firmeza de esta sentencia, formulen la solicitud de novación subjetiva a su favor o al de un tercero y acompañen la documentación en relación con el contenido de la solicitud que formulen”.

El informe de 1 de diciembre de 2009 del Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxx1, tras un relato de las distintas actuaciones judiciales y administrativas referidas a las tarjetas de transporte cuya falta de entrega motiva la reclamación, señala en relación con la ejecución de la referida Sentencia de 20 de septiembre de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx1:

“El 25 de noviembre de 2008, se envía requerimiento a los demandantes, en cumplimiento de la citada sentencia, para que en el plazo de un mes, formulen la solicitud de novación subjetiva a su favor o al de un tercero y acompañen la documentación correspondiente en relación con el contenido de la solicitud que formulen”. Añade que tras solicitar distintos informes a la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial y Dirección General de Transportes, se dio contestación a diversos escritos formulados por los reclamantes en solicitud de información y se mantuvo con ellos distintas reuniones. Finaliza indicando que “Ante esta actuación los reclamantes, en vez de solicitar las tarjetas de transporte por los cauces establecidos en la Sentencia y en el plazo que la misma otorga, procedieron a presentar escritos ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de xxxx1 a fin de que les fuesen entregadas las tarjetas. Requerido informe por parte del Juzgado al Servicio Territorial se remitió escrito en fecha 27 de marzo relatando las actuaciones llevadas a cabo. Dictándose en fecha 27 de abril de 2009 Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de los de xxxx1 en el que desestima íntegramente los pedimentos de los reclamantes, reconociendo que el fallo contenido en la Sentencia se está cumpliendo, debiendo los demandantes formular las correspondientes peticiones de novación de las tarjetas de transporte. Sin que a esta fecha, habiendo transcurrido con creces el mes conferido en virtud de resolución judicial, hayan formulado las peticiones, con la salvedad de dos tarjetas del total, habiendo en consecuencia caducado el plazo para que formularsen las peticiones. Resultando ahora, cuanto menos incomprensible reclamar por unas tarjetas de las que ni siquiera se ha formulado solicitud de novación subjetiva”.



De lo hasta aquí expuesto se desprende, tal como también pone de manifiesto el informe jurídico, que por la Administración se han llevado a cabo las actuaciones necesarias para la efectividad de la Sentencia, al requerir a los reclamantes para la presentación de la solicitud de novación, si bien no ha autorizado la transmisión de las tarjetas de transporte a los adjudicatarios o a un tercero, bien porque no se presentó la solicitud de novación subjetiva, o porque una vez presentada, fue denegada por incumplimiento de los requisitos normativamente previstos para autorizar la novación.

En este sentido, el referido Auto de 27 de abril de 2009 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de xxx1, dictado en la pieza separada instada por la parte reclamante para la ejecución de la Sentencia de 20 de septiembre de 2008, declara que la Sentencia no reconoce a los demandantes el derecho a que la Administración les entregue las tarjetas que les fueron adjudicadas por subasta judicial y que, además, la Sentencia no prejuzga el resultado del procedimiento administrativo que se tramite para decidir acerca de la transmisión de las autorizaciones que, en su caso, se solicite. Señala en este sentido: "(...) en función de que se formalice la solicitud correspondiente atendiendo al requerimiento ya formulado, así como de la documentación que se acompañe a la misma según lo solicitado por los demandantes (novación para sí o para un tercero), la Administración debe de decidir si procede autorizar administrativamente la transmisión de la autorización en los términos solicitados. Esta decisión habrá de adoptarse cumpliendo el procedimiento administrativo correspondiente y de acuerdo con la normativa aplicable sin que del fallo de la sentencia se deduzca que la misma necesariamente, tenga que ser favorable a los intereses de los demandantes".

Con arreglo a ello conviene recordar que la facultad para otorgar títulos habitantes para la realización de transportes por carretera corresponde, única y exclusivamente, a aquellos órganos de las distintas Administraciones de transportes que, en virtud de competencias propias o delegadas, la tengan legal o reglamentariamente atribuida. Su transmisión está en todo caso subordinada a que la Administración dé previamente su conformidad a ella y realice la novación subjetiva del título habilitante en razón al cumplimiento de los requisitos previstos en el apartado 1 del artículo 52 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (en adelante LOTT), como recoge el artículo 52.2 de la misma norma. Así lo indica la Sentencia de Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2001: "en todo caso a la



Administración incumbe, según el artículo 52.2 de la Ley 16/87, prestar conformidad a la transmisión, expresión que abre sin duda para aquélla, amplias posibilidades en orden al examen sobre la concurrencia de tales requisitos, bajo la óptica de los intereses públicos en juego y de la más adecuada prestación del servicio, lo que implica que el incumplimiento de tales exigencias, en resumen motivaba y justificaba que no se accediera a pretensiones de transmisión”.

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 25 de junio de 2007, indica que “La transmisión de estos títulos no es libre, por cuanto la persona autorizada ha de reunir los requisitos que la citada Ley 16/1987 exige en el artículo 52.2 y este régimen exige asimismo que la Administración competente verifique si concurren dichos requisitos en cada caso, verdaderas condiciones *iure* de la eficacia de la transmisión de las autorizaciones administrativas en cuestión, lo que también expresa categóricamente el citado art. 52.2.

»Es decir con arreglo a este precepto que se reitera y desarrolla en los artículos 117 y siguientes del anteriormente citado Reglamento, aprobado en desarrollo de la Ley 16/87, la eficacia transmisiva del contrato de cesión de las llamadas tarjetas de transporte no se produce hasta que la Administración competente presta su expresa conformidad al mismo, pues sólo entonces se producirá la novación subjetiva del título”.

De ello se desprende que la autorización administrativa es requisito necesario para la adquisición de las tarjetas de transporte. Así lo destaca también la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 28 de junio de 2002, cuando señala que “para ser dueño o titular dominical de las mismas (las tarjetas de transporte) necesitaba acreditar que su adquisición se produjo con la autorización administrativa que, como requisito necesario, exige el artículo 53.2 de la LOTT. Dijo la apelante que tal autorización no tiene carácter constitutivo, pero tal afirmación carece de cualquier fundamento. La referida autorización es una exigencia de orden público y el precepto legal que la impone tiene un carácter incuestionablemente imperativo, pues se trata de un elemento integrador del dominio, de un modo específico de adquirir la propiedad con la plenitud y la operatividad requeridos”.

El régimen jurídico al que se somete la transmisión de estas autorizaciones tiene, por tanto, como punto de partida, los artículos 52 de la LOTT y



118 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, que disponen lo siguiente:

“1. Los títulos habilitantes a los que se refiere esta sección únicamente podrán transmitirse válidamente a personas distintas de aquéllas a las que fueron originariamente otorgados cuando se den conjuntamente las siguientes circunstancias:

»a) Que la transmisión se haga a favor de una persona física o jurídica que cumpla los requisitos señalados en el artículo 48, salvo lo previsto en el punto 2 del artículo 42.

»b) Que los transmitentes, los adquirentes o ambos cumplan los requisitos específicos establecidos por la Administración, en relación con la posibilidad de transmisión de cada uno de los distintos tipos de títulos habilitantes.

»c) Que no se trate de títulos habilitantes referidos a modalidades de transporte que, en razón de su carácter internacional u otras condiciones específicas, el Gobierno haya establecido su intransmisibilidad.

»2. La transmisión estará en todo caso subordinada a que la Administración dé previamente su conformidad a la misma, realizando la novación subjetiva del título habilitante en razón al cumplimiento de los requisitos previstos en el punto 1 anterior”.

Por su parte, el artículo 118.1 del citado Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres establece que “Con carácter general, las autorizaciones de transporte discrecional de mercancías y viajeros en autobús serán intransferibles, salvo a favor de los herederos forzosos del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación o incapacidad física o legal de éste”. Añade el apartado tercero de este artículo que “En todo caso, la transmisión de autorizaciones de transporte estará subordinada a que los adquirentes cumplan los requisitos de carácter personal previstos en el artículo 42 y concordantes de este reglamento, así como al cumplimiento de las reglas específicas que, en su caso, determine el Ministro de Fomento, el cual podrá en especial condicionarla a que la empresa transmitente tenga una determinada antigüedad como titular de la autorización, no haya disminuido el número de autorizaciones o copias de



que era titular en un determinado período de tiempo, o a que se produzca la transmisión de la totalidad de la empresa.

»Dicha transmisión requerirá la novación subjetiva de la autorización y, en su caso, de sus copias certificadas a favor del adquirente por parte de la Administración”.

El artículo 27 la Orden del Ministerio de Fomento de 24 de agosto de 1999, condicionaba el otorgamiento de la autorización de la transmisión a que por el adquirente se acreditara el cumplimiento de los requisitos especificados en su artículo 9 y a que la novación subjetiva fuera solicitada en relación con todas las autorizaciones de transporte público de mercancías que poseyera el cedente, independientemente de su ámbito y el tipo de vehículo al que estuvieran referidas, a favor de un único adquirente.

De acuerdo con esta Orden, el informe del Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxx1 de 9 de enero de 2009, emitido en el expediente encaminado a la ejecución de la reiterada Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de xxxx1 de 20 de septiembre de 2008, expone la argumentación en la que la Administración ha fundado la denegación de las solicitudes de novación que le han sido formuladas. Señala este informe que “El Juzgado de lo Social nº 2, celebra la subasta de las referidas tarjetas haciendo una serie de lotes con las mismas, y adjudicando cada lote a un adjudicatario distinto, lo cual choca frontalmente con el contenido del artículo 27 de la O.M. de 24 de agosto de 1999 que establece que `las autorizaciones de transporte público de mercancías sólo podrán ser transmitidas si la novación subjetiva se solicita en relación con todas las autorizaciones de esta clase que posea el cedente, sea cual fuera su ámbito y a favor de un único adquirente´.

»Y es precisamente aquí dónde radica el problema de todo el expediente generado. Ahora mismo la O.M. mencionada -de 24 de agosto de 1999- ha sido derogada por otra de 20 de marzo de 2007, la cual lejos de permitir esta transmisión de tarjetas, resulta mucho más restrictiva (art. 26 de la Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo), siendo además distinta la documentación de las tarjetas de una empresa, ya que con la nueva normativa ya no existe una tarjeta para cada vehículo, sino que es una sola autorización de empresa. (...)”.



Lo hasta aquí expuesto permite concluir que las circunstancias que han impedido la autorización de la transmisión responden bien a la voluntad de los reclamantes -la falta de presentación de la solicitud de novación en el plazo especificado en la sentencia de 20 de septiembre de 2008- o bien, a la existencia de un impedimento normativo que imposibilita el otorgamiento de tal autorización administrativa, ninguna de las cuales permite, a juicio de este Consejo, fundar la existencia de una relación de causalidad entre el daño alegado y la actividad administrativa, la cual es imprescindible para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, motivo por el cual la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx y otros, representados por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la falta de entrega de 32 tarjetas de transporte adquiridas en subastas judiciales.

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