

Dictamen n^o: **336/12**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **30.05.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de mayo de 2012, emitido ante consulta formulada por el vicealcalde de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.W., sobre los daños personales que le ocasionó el derrumbe del techo del local sito en la Plaza de Ramales, C/ San Nicolás n^o aaa de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17 de junio de 2010, la interesada, a través de escrito suscrito por letrado con poder al efecto, formula reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios que se le han ocasionado a consecuencia de la caída del falso techo de un aula de la Oficina de Atención al Inmigrante del Ayuntamiento de Madrid, situada en la Plaza de Ramales, C/ San Nicolás n^o aaa de Madrid.

Relata que el día 25 de junio de 2009 se encontraba dando clases de español para extranjeros en la precitada Oficina de atención al inmigrante cuando se le desplomó el techo sobre su cabeza.

Fue atendida por el servicio de bomberos y trasladada al Hospital Clínico donde se aprecian traumatismos de fractura lineal no desplazada de

pala iliaca izquierda, fractura ramas íleo e isquiopubiana derecha, hematoma en partes blandas, a consecuencia de los cuales sufre actualmente dolor en pelvis irradiado a cadera derecha con limitación de movilidad por el dolor, cicatrices en cadera derecha de 4 y 1 cms., y 3 cicatrices de 3 cm en cadera izquierda de 1 cm.

Aporta informe clínico e informe médico legal en el que se indica que ha tardado en curar de sus lesiones 140 días, y solicita por ello una indemnización de 30.000 €.

SEGUNDO.- Ante tal solicitud el Ayuntamiento de Madrid incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración (expediente bbb) de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, (LRJ-PAC), así como el 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 (RPRP).

Por parte del Departamento de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, se han recabado en la tramitación del expediente los siguientes informes que se reseñan:

1.- Informe de la Subdirección General de Bomberos, que lo emite con fecha 24 de septiembre de 2010.

2.- Informe de la Subdirección General del SAMUR -Protección Civil, sobre la atención dispensada por el SAMUR a la reclamante el día de los hechos, informe que emite vía fax el mismo día 25 de junio de 2009.

3.- Informe del Departamento de Gestión Administrativa de 8 de noviembre de 2010.

4.- Informe del Departamento de Inmigración de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, sobre la deficiencia en las instalaciones que provocó el accidente, si existe empresa adjudicataria encargada de la conservación del local y sus obligaciones de inspección, así como solicitud del pliego de cláusulas generales, particulares y prescripciones técnicas del contrato de mantenimiento de instalaciones y póliza de seguros. Dicho departamento emite el informe con fecha 10 de diciembre de 2010.

Sin perjuicio de realizar posteriormente un análisis más exhaustivo de los hechos, debe dejarse sentado que, de la documentación precitada hasta el momento resulta lo siguiente.

El local sito en la Plaza de Ramales, C/ San Nicolás nº 10 no es de titularidad municipal. El mismo fue arrendado por la entidad A, adjudicataria del contrato administrativo especial denominado “*Gestión de las Oficinas de Información y Orientación para la Integración*” para llevar a cabo la prestación del servicio objeto del contrato.

La adecuación del local se realizó entre los meses de enero y marzo de 2006 y la adjudicataria entidad A, contrató para ello a la empresa B.

Esta última a su vez concertó con la mercantil C parte de los trabajos contratados.

Siguiendo el procedimiento, se otorga trámite de audiencia a la precitada entidad A, que presenta escrito de alegaciones de fecha 28 de enero de 2011 y a su compañía de seguros, entidad D, que presenta alegaciones con fecha 11 de enero de 2011.

Se concede trámite de audiencia a la reclamante, que presenta alegaciones con fecha 7 de febrero de 2011, reiterándose en su escrito inicial.

Se solicita por el Departamento de Responsabilidad Patrimonial al Distrito Centro, informe sobre si las obras de adecuación del local estaban amparadas por licencia urbanística de conformidad con la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (Pleno de 23 de diciembre de 2004).

Dicho informe se emite con fecha 17 de febrero de 2011 (folios 317 a 322).

Se otorgan nuevos trámites de audiencia: a la entidad E de Seguros como aseguradora del Ayuntamiento de Madrid (que mediante escrito de 30 de marzo de 2011 fija los daños ocasionados a la reclamante en 15.442,36 €), a la entidad A (que no formula alegaciones), a su compañía de seguros en aquella fecha (empresa F), que se reitera en sus alegaciones, a la mercantil B (que presenta escrito de alegaciones con fecha 31 de mayo de 2011), a la empresa C (que presenta alegaciones con fecha 26 de mayo de 2011), a la entidad G, como aseguradora de las dos últimas mercantiles (que no formula alegaciones), y la entidad H (que no formula alegaciones).

Se procede a dar un nuevo trámite de audiencia a la parte reclamante, que presenta escrito de alegaciones con fecha 6 de junio de 2011, ratificándose en sus manifestaciones.

Con fecha 31 de mayo de 2011 la empresa C presenta escrito de alegaciones complementario.

Se otorga trámite de audiencia a la entidad H, que no presenta alegaciones.

El Director General de Organización y Régimen Jurídico dicta propuesta de resolución en la que declara responsable de los daños reclamados a la entidad A, y los cuantifica en 15.442,36 € (que arroja una cifra de 16.422,10 € una vez actualizada con arreglo al baremo de 2012).

En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, (por delegación de la Alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de abril de 2012, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excm. Sra. Dña. María José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 30 de mayo de 2012.

TERCERO.- Respecto del accidente producido y sus causas, según la documentación aportada en el expediente, conviene destacar los siguientes particulares.

Tanto del informe emitido por la Subdirección General de Bomberos como por la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, se constata que se recibió una llamada en el servicio 112 a las 10:11 h., por un desprendimiento en el techo del número aaa de la calle San Nicolás, y se envió asistencia que llegó a las 10:15 h.

El informe de la D. G. de Emergencias refleja que *“se había producido el desplome de un falso techo, de una zona de unos 25 m², utilizada como aula para inmigrantes”* y *“en el lugar donde se había desprendido el falso techo no había ninguna persona atrapada, pero sí había algunos heridos leves que habían salido por sus medios y estaban siendo atendidos por el SAMUR”* (folio 118).

Entre ellos se encontraba la reclamante, que fue trasladada a la clínica I.

Existe diversa documentación en el expediente sobre la descripción de las causas del desprendimiento del falso techo. En particular:

El precitado informe de la D.G. de Emergencias y Protección Civil describe que:

«Se trata de un local, compuestos de planta baja y entreplanta que ocupa una superficie de unos 700 m² y 300m² respectivamente, destinado como “Oficina de Información y Orientación para la Integración del Emigrante” para lo cual existía en su interior una serie de aulas de unos 24 m² cada una, en las que se impartían clases a unas 20 personas. El aula afectada estaba ubicada en una esquina de la planta baja del local, para lo cual, habían habilitado un espacio de unos 25 m², procediendo a cerrar uno de los lados, con zona acristalada sobre una estructura metálica y un recubrimiento del techo de esa zona con una estructura metálica, apoyada sobre guías metálicas, siendo toda esta zona de techo cubierta con tableros de contrachapado de 19 mm de espesor, habiendo colocado además por su parte superior “grava lavada de color blanco” como elemento decorativo. Según nos informaron esta reforma fue realizada hace unos 4 años».

Igualmente considera como conclusión que:

«(...) el “falso techo”, por la forma de su diseño y los materiales utilizados, no era lo suficientemente ligero como para soportar los anclajes que utilizaron, para la sujeción de los tubos y guías metálicas. Según se puede observar en las fotos que se acompañan, la estructura estaba apoyada sobre unas guías metálicas, que a su vez estaban sujetas con tornillos a unos tableros de madera que recubrían los conductos de aire acondicionado, los cuales no tenían ninguna sujeción a zona o elemento lo suficientemente resistente (muro, pilar, perfil metálico...), siendo esta la causa del desplome del techo» (folio 118).

En el mismo sentido se pronuncia la Subdirección General de Bomberos que recoge en su informe que:

“En la mencionada dirección se trata de reconocer y sanear un falso techo que se había desprendido en una de las dependencias Municipales

debido a un fallo en los puntos de anclaje del bastidor del falso techo” (folio 32).

Por otra parte la entidad A, aporta en su escrito de alegaciones en trámite de audiencia de 28 de enero de 2011 (folios 215 y siguientes), informe pericial en el que hace constar:

«La causa de la caída del falso techo se debe en primera instancia al desprendimiento de los anclajes que sujetaban la falsa viga al voladizo de hormigón.

Este elemento -la falsa viga-, de carácter meramente ornamental, no reunía las condiciones para ser utilizado como soporte sobre el que anclar el nuevo techo. Y no las reunía porque su única función era cubrir el conducto de climatización, para lo cual bastaba con unos anclajes que soportaran únicamente el propio peso de este elemento de recubrimiento. Al añadir una nueva carga, muy superior a la que podían resistir estos anclajes, se produjo el colapso de estos anclajes con la consiguiente caída del techo.

Es indudable que el análisis que se hizo del elemento que iba a soportar los anclajes de la mitad del nuevo techo fue cuando menos insuficiente. Se basó en una simple inspección ocular y en una suposición errónea, tanto del elemento sobre el que se pretendía anclar la estructura del nuevo techo, como del anclaje de esta falsa viga al elemento estructural.

Desde nuestro punto de vista, en ningún caso debió fijarse la estructura del techo a un elemento ornamental, con independencia de las apariencias de “ofrecer seguridad de ser un apoyo resistente para la estructura”. Y es que la decisión que se tomó, que a postre resultó del todo errónea, se pudo haber evitado si se hubiera recibido la estructura del nuevo techo a la estructura en voladizo que recorría a media altura todo el perímetro del espacio sobre el que se actuaba, no sobre el recubrimiento de éste. Para

ello, únicamente habría bastado con retirar el recubrimiento del voladizo y buscar un anclaje seguro en el perfil metálico o en el hormigón del voladizo».

Su compañía de seguros, la compañía D, coincide en la misma apreciación al señalar igualmente en trámite de audiencia que *“el techo que se desplomó, tiene una estructura en su mayor parte de tableros de madera y perfilería metálica, anclado sobre una base de hormigón y vigería de hierro, con una antigüedad aproximada de 3 años, siendo el origen de su caída el peso del mismo, al no estar correctamente anclado y sujeto, no habiéndose realizado una correcta instalación de los materiales”.*

Resulta con claridad que lo que produjo el desprendimiento de las piezas del falso techo fue su incorrecto anclaje. Dicho anclaje se realizó a una supuesta viga que no resultó tal, siendo en realidad un elemento decorativo que recubría el conducto de ventilación y que no soportó el peso del falso techo instalado.

CUARTO.- Como ha quedado mencionado la entidad A resultó adjudicataria del contrato denominado *“Gestión de las Oficinas de Información y Orientación para la Integración”* para llevar a cabo la prestación del servicio objeto del contrato conforme el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que regían en el concurso.

En virtud de dicha adjudicación se suscribió el 31 de enero de 2008 por la organización precitada y por el Ayuntamiento de Madrid, el contrato administrativo especial titulado *“Gestión de las oficinas de información y orientación para la integración 2008-2009”.*

Dicho contrato tenía un plazo de ejecución desde el día 1 de febrero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2009 con posibilidad de prórroga hasta un máximo de 46 meses.

El adjudicatario se comprometía, conforme las condiciones de los pliegos, a desarrollar actividades de información y orientación, actividades de formación (de castellano y de convivencia y empleo), y actividades de traducción e interpretación, todo ello destinado a personas procedentes de otros países.

Para el desarrollo de tales actividades el adjudicatario se comprometía a poner en marcha 4 oficinas, de las características físicas y requisitos que para cada área de actividad se describen en los pliegos del concurso. La Oficina situada en el distrito Centro contaría con dos salas amplias para un mínimo de 20 personas para formación y actividades grupales (cláusula 2.5 del pliego de prescripciones técnicas), además de otros requisitos.

Por otra parte de acuerdo con el Pliego de cláusulas administrativas particulares se establece expresamente que:

“el contratista será responsable de todos los daños y perjuicios directos e indirectos que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Si los daños y perjuicios ocasionados fueran consecuencia inmediata y directa de una orden dada por la Administración, ésta será responsable dentro de los límites señalados en las leyes. En todo caso, será de aplicación lo preceptuado en el art. 97 de la LCAP” (cláusula 23).

“Son de cuenta del contratista los gastos e impuestos, anuncios, ya sea en Boletines, Diarios Oficiales, o en cualquier medio de comunicación, los de formalización del contrato en el supuesto de elevación a escritura pública, así como de cuantas licencias, autorizaciones y permisos procedan en orden a la ejecución del contrato. Asimismo, vendrá obligado a satisfacer todos los gastos que la empresa deba realizar para el cumplimiento del contrato, como son los generales, financieros, de seguros, transportes y desplazamientos, materiales, instalaciones, honorarios del personal a su cargo, de comprobación y ensayo, tasas y toda clase de

tributos, el IVA y cualesquiera otros que pudieran derivarse de la ejecución del contrato durante la vigencia del mismo.

... Asimismo, vendrá obligado a la suscripción, a su cargo, de las pólizas de seguros que estime convenientes el órgano de contratación, según lo establecido en el apartado 15 del Anexo I al presente pliego” (cláusula 31).

La entidad A adjudicataria arrendó el local donde ocurrieron los hechos (contrato de arrendamiento de 2 de marzo de 2006) para el cumplimiento de las obligaciones descritas. Los trabajos de adecuación de éste y el resto de locales se contrataron por el adjudicatario con la entidad B, que a su vez encomendó determinados trabajos a la empresa C.

En el cumplimiento de diversos trámites de alegaciones, la entidad A considera que concertó con la empresa B la realización de obras de adecuación del local. Manifiesta que ésta última se comprometió por escrito a instalar, entre otros elementos un *“techo no practicable que servirá de insonorización en la planta baja. (...) Estará sujeto (...) y soldado a esta misma estructura. Por las otras tres caras se atornillará al perímetro de la sala con tirafondos. Este techo soportará panelería por la parte interior y una capa de marmolina blanca por la parte superior (...)”*, y que nunca autorizó la intervención de otras empresas distintas.

Por su parte tanto la empresa B, como la empresa C, consideran su falta de responsabilidad en lo sucedido, la primera porque encargó un proyecto a empresa especializada y la segunda porque no adoptó ninguna decisión constructiva.

Aún cuando realmente las relaciones del contratista con su empresa subcontratada son ajenas de todo punto al presente expediente de responsabilidad patrimonial, merece mencionarse que la empresa B, admite su responsabilidad en el error constructivo cometido (aún cuando la niegue

posteriormente), según refleja con claridad el texto del correo electrónico enviado por dicha empresa a la entidad A.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesado, y su tramitación se encuentra regulada, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por la persona que ha padecido los daños.

En cuanto a la legitimación pasiva, la reclamación se presenta ante el Ayuntamiento de Madrid, que ostenta tal legitimación por ser la administración titular del servicio adjudicado a la empresa contratista a través del correspondiente concurso.

Es por ello aplicable la normativa sobre responsabilidad de las entidades locales que establece el artículo 54 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, así como la derivada de las normas de contratación administrativa establecidas en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) disposición legal vigente a la fecha de formalización del contrato.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC la acción para reclamar responsabilidad patrimonial de la Administración prescribe al año de producirse los hechos que hayan ocasionado los daños.

En el caso que nos ocupa, los hechos ocurrieron con fecha 25 de junio de 2009, y la reclamación se interpone el 17 de junio de 2010 con lo que ha de entenderse presentada en plazo.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos, se han recabado informes de los servicios competentes y se han evacuado cuantos trámites de audiencia han sido pertinentes, exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

SEGUNDA.- De los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la administración.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, y desarrollado en la LRJ-PAC, artículos 139 a 146, y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Con carácter general, señala la doctrina del Tribunal Supremo - Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- esta

responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal –es indiferente la calificación– de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

TERCERA.- La realidad del daño queda acreditada por la diversa documental aportada al expediente, donde se reflejan las lesiones padecidas por la reclamante con ocasión del desprendimiento del techo del local y que le ocasionaron las secuelas físicas ya descritas.

Dichos daños son evaluables económicamente e individualizados como exige el artículo 139.2 de la LRJ-PAC.

En cuanto al importe objeto de indemnización, la interesada lo cifra en 30.000 €.

La compañía de seguros del Ayuntamiento de Madrid fija los daños en la cantidad de 15.442,36 €.

CUARTA.- Cumplidos los anteriores requisitos la cuestión se centra en dilucidar si dicho daño es imputable al funcionamiento de la Administración.

Debe así examinarse si concurre la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, en Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, (recurso 3938/1998), como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración -según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002,- sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*.

La socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no implica que el vigente sistema

de responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas convertida a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema de responsabilidad universal no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

De los hechos ya expuestos se deduce que en el local se estaba desempeñando un servicio público, que no era otro que el propio del objeto del contrato administrativo. De este modo el daño está directamente relacionado con el desempeño de una actividad administrativa, y ello con independencia de que se ejerciera a través de contratista.

QUINTA.- Determinada la existencia del daño y la relación de causalidad con la actividad administrativa, resta decidir sobre la imputación o responsabilidad de dicho daño.

Brevemente conviene recordar que en la jurisdicción contencioso-administrativa han convivido dos tesis: la que considera que el contratista es responsable de los daños ocasionados salvo que obedeciera a defectos del proyecto o a una orden de la administración, y la que estima que el lesionado puede dirigirse a la administración y exigir la indemnización directamente, debiendo ésta abonarla si se dan los requisitos de responsabilidad sin perjuicio en su caso de su derecho de repetición contra el contratista.

En palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2001 (RJ 2001/6852) *“en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo han venido conviviendo dos líneas jurisprudenciales y así lo recuerda la sentencia de 6 de octubre de 1994 (RJ 7399). Una tesis que es la de la sentencia ahora recurrida, ha entendido que el artículo 134 habilita al particular lesionado para exigir de la Administración contratante, titular*

de la obra pública, en régimen objetivo y directo, la indemnización por los daños derivados de la obra en trance de ejecución, realizada a través de contratista interpuesto, debiendo la Administración si se dan los requisitos de responsabilidad abonar la indemnización al dañado sin perjuicio de su derecho de repetición frente al contratista”.

En este punto debe señalarse que, tratándose de un contrato de obras, la doctrina jurisprudencial ha proclamado la regla general de responsabilidad del adjudicatario por los daños y perjuicios causados a terceros como consecuencia de su ejecución, debido a que su intervención rompe el nexo causal, exonerando a la Administración. Por excepción, teniendo en cuenta la titularidad administrativa de la operación y el fin público que trata de satisfacer, responde la Administración contratante cuando los daños deriven de manera inmediata y directa de sus órdenes o de los vicios del proyecto (así Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2009, recurso casación 10680/2004).

Así cuando el ejecutante de la obra es un contratista, se consagra el principio general de su responsabilidad salvo en los supuestos de orden directa de la administración o de vicios del propio proyecto elaborado por ella misma, en aplicación de los artículos 97 apartados 1 y 2, y 219 TRLCAP.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en casos similares, como el examinado en el Dictamen número 157/09 (expediente 66/09), donde recogíamos entre otros criterios el establecido por la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006, dictada en el recurso 1344/2002) que señala:

“Se consagra el principio general de responsabilidad del contratista salvo en los supuestos de orden directa de la Administración o de vicios del propio proyecto elaborado por la misma. La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006, dictada en el recurso 1344/2002

(RJ 2006, 3388), señala que frente a la regla general de responsabilidad del contratista por los daños y perjuicios causados a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato de obras, la responsabilidad de la Administración solo se impone cuando los daños deriven de manera inmediata y directa de una orden de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, modulando así la responsabilidad de la Administración en razón de la intervención del contratista, que interfiere en la relación de causalidad de manera determinante, exonerando a la Administración, por ser atribuible el daño a la conducta y actuación directa del contratista en la ejecución del contrato bajo su responsabilidad, afectando con ello a la relación de causalidad, que sin embargo se mantiene en lo demás, en cuanto la Administración es la titular de la obra y el fin público que se trata de satisfacer, e incluso en los casos indicados de las operaciones de ejecución del contrato que responden a ordenes de la Administración o vicios del proyecto elaborado por la misma. Por otra parte, ello no supone una carga especial para el perjudicado en cuanto a la averiguación del contratista o concesionario, pues el propio precepto señala que basta que el mismo se dirija al órgano de contratación para que se pronuncie sobre el responsable de los daños, si bien, la consecuencia de todo ello es que la posterior reclamación ha de acomodarse al procedimiento establecido en la legislación aplicable en cada supuesto, sin perjuicio, claro está, de la impugnación ante la misma Administración cuando se discrepe de dicho pronunciamiento”.

En relación a los hechos acaecidos no cabe duda de la existencia de una empresa adjudicataria, encargada de prestar el servicio, y que tanto por aplicación de las normas legales (artículo 161.c), TRLCAP) como de las propias cláusulas de los pliegos que rigen el contrato (cláusula 23), viene obligada a responder de los daños y perjuicios que se causen a terceros.

El TRLCAP en cuanto al contrato de gestión de servicios públicos establece que es obligación del contratista “*indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración*” (Art. 161.c), dicción que contemplaba también el artículo 256.c) LCSP). Por ello resulta aplicable la doctrina anteriormente expuesta.

En relación con los hechos, al constituir una de las obligaciones del adjudicatario la adecuación de los locales a las características físicas establecidas en los pliegos, y al desempeñar en dichos locales el servicio a que se comprometieron, deviene ineludiblemente una responsabilidad de dicha empresa adjudicataria por los daños que ocasionó el desplome del techo. En este sentido hay que subrayar que el daño no se produce por la gestión en sí del servicio público, sino por la obra desarrollada por el contratista en su local, responsabilidad única del mismo.

La propuesta de resolución no desconoce por otra parte la institución de la culpa “*in vigilando*”, es decir, de la posibilidad que haya existido una falta de diligencia por su parte en el ejercicio de sus poderes de dirección, vigilancia y control.

No obstante en el presente caso la actividad estaba desarrollada íntegramente por la adjudicataria, quien era responsable del correcto estado de los locales y de su adecuación al fin del contrato, debiendo responder, conforme las cláusulas del contrato administrativo, de los daños y perjuicios que se causen a terceros.

Lo contrario sería, como hemos dicho, convertir la Administración en aseguradora universal de todos los daños que el contratista de un servicio público pudiera causar a terceros.

Además la responsabilidad administrativa se ejerce en función de *“los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate”*, que recoge el artículo 155.3 TRLCAP, pero no debe extenderse a daños ocasionados por el acondicionamiento de los locales donde el contratista desempeña sus funciones y que en realidad es un aspecto independiente del propio servicio público de actividades de prestación a inmigrantes.

No ha existido por otra parte orden directa de la Administración o vicio del proyecto que justifique la excepción a la regla general de responsabilidad del contratista. En este sentido *«En la noción de “órdenes” se ha de integrar el proyecto mismo, si los perjuicios causados son consecuencia de su naturaleza y alcance, y no de su forma de ejecución o de los defectos en su puesta en práctica (Sentencias de 11 de julio de 1995 (recurso nº 393/1993) y de 8 de julio de 2000 (recurso 2731/1996))»*.

En definitiva cabe concluir que la responsabilidad en el presente caso no corresponde a la Administración sino al contratista.

SEXTA.- Resta por último determinar la cuantía de la indemnización por los daños producidos.

Examinados los documentos obrantes en el expediente resulta justificado el cálculo de la indemnización que realiza la compañía de seguros E.

Resulta aplicable el Texto Refundido sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 de octubre, utilizado orientativamente con carácter general en los supuestos de daños por responsabilidad patrimonial, y conforme el baremo de 2009 correspondiente a la fecha de los hechos (Resolución de 20 de enero de 2009, BOE de 2 de febrero).

Se reconocen así 24 días de hospitalización, 114 días improductivos y 75 días no improductivos (que suponen una cuantía de 9.785,07 €), además de lo correspondiente a las secuelas funcionales y perjuicio estético (4 puntos respectivamente que suponen la cantidad de 5.657,59 €), lo que arroja un total de 15.442,36 €, cantidad que actualizada para el año 2012 supone una cuantía indemnizatoria de 16.422,10 €.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial y declarar la responsabilidad de la empresa contratista, la entidad A, por los daños y perjuicios causados, y cifrar la indemnización debida en 16.422,10 € realizada la correspondiente actualización.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 30 de mayo de 2012