



Sr. Madrid López, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. 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 enero de 2006 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. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por la colisión con un contenedor.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de enero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 7/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 9 de diciembre de 2005, D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, presenta en el registro general de entrada del Ayuntamiento de xxxxx un escrito solicitando la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, por los daños derivados de un accidente de ciclomotor producido



el día 21 de marzo de 2005, cuando circulaba por la calle xxxxx con la motocicleta matrícula xxxxx, y colisionó con un contenedor de basura de uso de la Casa xxxxx, indebidamente situado, y que, movido por el viento, invadió la calzada, produciéndose su caída.

Solicita una indemnización de 16.418,65 euros y acompaña un informe de sanidad, señalando el tiempo que tardó en curar y valorando las secuelas producidas.

**Segundo.-** El informe técnico de la policía local del Ayuntamiento, número de registro 2822/2005 y fechado el 22 de marzo de 2005, señala que “ocurrió un accidente de tráfico al chocar un ciclomotor contra un contenedor de recogida de basuras, como consecuencia del cual resultaron el ciclomotor con daños materiales y su conductor con lesiones leves”.

Respecto de las lesiones se indica que “fue asistido en el Hospital hhhhh, hasta donde fue trasladado por una ambulancia del 112, siendo su pronóstico leve s.c.”. Sobre los daños se indica que el vehículo presentaba impacto en el lateral izquierdo en general, con rotura del piloto delantero y del espejo retrovisor. Por último, del contenedor se señala que es de recogida de basuras, de formato pequeño, que en el momento del accidente se hallaba vacío, figurando en un lateral la inscripción “Museo xxxxx”, siendo el titular de estos contenedores el Ayuntamiento.

En cuanto a los hechos, es el parecer de los funcionarios de policía actuantes que el accidente pudo ocurrir con el siguiente desarrollo: El conductor del ciclomotor “circula por la xxxx, procedente de Pso. del xxxxx y en dirección a la zona de las xxxx, al llegar a la altura del paso de peatones que hay frente al xxxx se detiene, pues al parecer unas personas estaban cruzando por el mismo, una vez que finalizan de cruzar reanuda la marcha en el preciso momento en el que un contenedor de basuras es desplazado por el viento, desde la acera del lado derecho al centro de la calzada, interponiéndose en su trayectoria, chocando con el mismo y cayendo al suelo”.

Se incorpora un plano esquemático de la posible secuencia de los hechos.



**Tercero.-** El Servicio de Medio Ambiente, en informe de 21 de febrero de 2006, indica que conoce los hechos únicamente a través de lo relatado en el atestado policial.

No obstante advierten que el artículo 56.3 de la Ordenanza Municipal de Gestión de Residuos Sólidos y Limpieza Viaria del Ayuntamiento establece como hora límite las diez horas (el accidente fue alrededor de las quince horas) para el cumplimiento de la obligación de introducir en los cuartos de basura correspondientes los contenedores domiciliarios situados en el casco histórico de la ciudad.

**Cuarto.-** El día 2 de agosto de 2006 se emite un nuevo informe por parte de la policía local, únicamente para puntualizar determinadas circunstancias materiales del contenedor, detallándose que “es de tipo pequeño, los cuales no se hallan provistos de sistema de frenado”.

**Quinto.-** El día 12 de septiembre de 2006 el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un informe en el que, tras transcribir literalmente el artículo 56.3 de la Ordenanza Municipal de Gestión de Residuos Sólidos y Limpieza Viaria, antes citado, responsabiliza del accidente únicamente al Museo de la Casa xxxxx, dado que “no cumplió con su obligación de guardar en el cuarto de basuras el contenedor municipal que tiene asignado antes de las 10 horas (el accidente se produjo sobre las 15 horas). El incumplimiento de tal obligación es, a estos efectos, un hecho de tercero que interrumpe el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de recogida de basuras y los daños reclamados, y procede desestimar la reclamación”.

El artículo 56.3 de la Ordenanza Municipal de Gestión de Residuos Sólidos y Limpieza Viaria establece:

“Una vez realizada la recogida de basuras por el servicio municipal, los contenedores de titularidad privada, así como aquellos contenedores de propiedad municipal de 120 a 240 litros de capacidad que el Ayuntamiento asigne a establecimientos hosteleros, comercios, tiendas, bloques de vivienda etc., situados en el casco histórico de la ciudad, habrán de ser introducidos de nuevo en el cuarto de basuras correspondiente. Esta obligación no podrá realizarse con posterioridad a las diez horas. El retraso o



incumplimiento de la obligación anteriormente expresada, acarreará la aplicación de las sanciones previstas en el Título VII de la presente Ordenanza”.

**Sexto.-** El reclamante presenta un escrito el día 6 de octubre de 2006, en respuesta a las consideraciones contenidas en el informe del asesor jurídico del Ayuntamiento, antes referido. Entre las alegaciones que efectúa indica que el propietario del contenedor es el Ayuntamiento y no la Casa xxxxx. Literalmente se señala:

“(…) la propiedad de los contenedores claramente es de término municipal, y el ayuntamiento asigna a determinados establecimientos dentro del casco antiguo contenedores, pero de ninguna forma, cabe pensar que el propietario del contenedor sea la Casa xxxxx, sino que por el contrario es el Excmo. Ayuntamiento de xxxxx quien ejerce potestades al ser propiedad sobre algunos objetos como lo es el contenedor específicamente causante del siniestro objeto de las actuaciones”.

Entiende el representante que la indemnización por responsabilidad patrimonial debe realizarla el Ayuntamiento, como responsable del servicio público, “(…) y una vez que haya indemnizado a mi representado podrá instruir el correspondiente procedimiento para exigir la responsabilidad a la Casa xxxxx, pero en ningún caso podrá alegar que no era su responsabilidad sino el hecho de un tercero. (...)”.

**Séptimo.-** La propuesta de la Comisión Informativa de Economía y Hacienda, en sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2006, es en el sentido de desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial, siguiendo el criterio de los informes jurídicos de 14 de noviembre y 12 de septiembre de 2006.

En los referidos informes se argumenta la ruptura del nexo causal como causa de desestimación, dado que la Casa xxxxx “no cumplió con su obligación de guardar en el cuarto de basuras el contenedor municipal que tiene asignado, antes de las diez horas”.

En su justificación, se cita el informe del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente, concluyendo que la incorrecta presencia del contenedor en el paseo del xxxxx, y no en la Calle xxxx (antes xxxxx), donde debería encontrarse, es determinante. La falta de control de su contenedor por parte de la Casa xxxxx,



debido a que fue trasladado de lugar por un acto vandálico, produciría una ruptura del nexo causal por la intervención relevante de hechos de terceros.

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 B), apartado h), 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.

**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 de la Corporación municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.s) 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.

**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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 de daños y perjuicios formulada a instancia de D. xxxxx, representado por D. yyyy,



debido a los daños sufridos en un accidente por la colisión de su ciclomotor con un contenedor de basura que invadió la calzada.

La parte 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, el suceso acontece el 21 de marzo de 2005 y la reclamación se formula el 9 de diciembre de 2005.

Referido a las Administraciones locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 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", precepto 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 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, es preciso poner en relación el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, anteriormente citada, que declara que son servicios públicos locales cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales, con el artículo 25.2.1) de dicha norma, que declara que el municipio ejercerá en todo caso competencia en lo relativo a servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, así mismo, el punto b) le encomienda la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento.

Es jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, entre otras, que no queda excluida la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico, en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada; y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro



se produce por la presencia en la calzada de obstáculos. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente.

Por tanto, el nexo causal ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) A una situación de inactividad, por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio, en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico.

b) O bien, a una situación de ineficiencia administrativa, en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la vía de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que prescribe el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 (en el mismo sentido las Sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según el cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Asimismo, se aporta en la





propia Sentencia el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2000 recordaba que " (...) la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido aunque haya sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero y 13 de marzo de 1999 y 15 de abril de 2000)".

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el 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 actuación del motorista accidentado se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos.

En concreto, las normas establecidas por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según el cual "corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la



misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales (...)"

En el caso examinado, el daño se ha producido como consecuencia de la irrupción sorpresiva del contenedor de basura en la vía pública. Según el relato de la policía municipal, el perjudicado paró su motocicleta en un paso de cebra, y, al reanudar la marcha, chocó con el contenedor que fue introducido en la calzada por el viento.

Por otro lado, se trataba de un contenedor que no debía estar en ese lugar y fue trasladado allí por un tercero –se califica la causa de acto vandálico– dado que no es sacado ni guardado en aquella concreta ubicación. Parece ser que es de titularidad municipal, pero está adscrito a la Casa xxxxx –así está rotulado–, a quien le corresponde su uso y guarda, no logrando custodiarlo adecuadamente.

No consta en el expediente negligencia o conducta culposa del conductor del vehículo, ni se valora ningún acontecimiento generador del daño que pudiera calificarse de fuerza mayor. No deja de ser extraña la circunstancia producida, un contenedor entra tan rápida y sorpresivamente que no puede ser visto a tiempo por un motorista que arranca tras su detención en un paso de cebra.

Es necesario entrar a analizar si se puede hablar o no de funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de un obstáculo en la calzada, podría haber evitado el accidente mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales, y que pese a ello persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

Es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las vías circulatorias, para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente, la intervención de un tercero, y la circunstancia de que se hubiera producido la obstaculización de la vía pública en el mismo instante de ocasionarse aquél, hace que, por muy



estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente el factor de riesgo que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se pudieran manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Hay que resaltar que en ningún momento se hace constar que, en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente, se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de un contenedor de basura descontrolado, ni que se hubiera detectado por los servicios de vigilancia de la zona.

Así pues, en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que ocasionó inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño.

Procede analizar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, la omisión de la vigilancia debida de los contenedores de basura, causa en la que el perjudicado sustenta su reclamación. Pero siguiendo los mismos principios enunciados, carece de racionalidad que se obligue al Ayuntamiento a la detección de todos los contenedores que pudieran estar fuera de su lugar, cuando la obligación es de un tercero, y valorar su eventual índice de peligro.

En el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que simultáneamente con un complejo de circunstancias ocasionó la situación de peligro generadora del daño. Además de ello hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia.

En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de



la responsabilidad patrimonial de la Administración, procediendo, por ello, dictar resolución desestimatoria en el expediente objeto de dictamen.

### **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 a instancia de D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por la colisión con un contenedor.

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