



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de diciembre de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 510/2023**

### **I**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 4 de diciembre de 2023 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 D. yyy2, en representación de Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de diciembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 510/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 8 de abril de 2021 D. yyy2, en representación de Dña. yyy1, de 77 años de edad en el momento de los hechos, presenta ante el Ayuntamiento de xxxx reclamación de responsabilidad patrimonial (para la que solicita tramitación simplificada), por los daños sufridos en una caída el 25 de junio de 2019 "en la Calle ccc altura nº2 debido al mal estado de los



contenedores soterrados sitios en dicho lugar”, a consecuencia del deficiente estado de conservación de la base metálica de los mismos, sin existir ningún tipo de preaviso sobre ello. El percance provocó a su representada fractura subcapital de húmero derecho, de la que fue intervenida quirúrgicamente, precisando posterior rehabilitación hasta el alta médica en fecha 22 de mayo de 2020.

Reclama una indemnización de 20.447,07 euros por tales daños.

Adjunta a su escrito autorización de representación, parte de la Policía Local de xxxx, informe médico de Urgencias, y diversa documentación médica, entre ella el informe de alta médica.

**Segundo.-** El parte de la Policía Local de 25 de junio de 2019 informa que:

“(…) a las 20.15 horas del día 25/06/2019.

»Los Agentes que suscriben (...) son comisionados para acudir a cccc Nº2 por encontrarse una persona herida en el suelo con motivo de haber tropezado.

»Que una vez en el lugar se atiende a la mujer que se queja de mucho dolor en un hombro y no poderse mover.

»Que nos indica se ha caído al tropezar con la base metálica de los contenedores soterrados sitios en el lugar.

»Acude hasta el lugar la ambulancia del SACyL (...), la cual traslada a la mujer al Hospital hhhh.

»Se realiza informe fotografico del estado del contenedor soterrado, adjuntandose al presente informe”.

**Tercero.-** Consta informe del Área municipal de medio ambiente, parcial y sin firmar, en el que se indica:

“La distancia desde la fachada al vértice de la placa metálica que aparece señalado en el atestado policial es de 282 cm., mientras que la



distancia entre la fachada y el otro vértice de la misma arista transversal a la acera, es de 162 cm.

»El mantenimiento de las estructuras de soterramiento de los contenedores corresponde a qq1.

»Sin prejuzgar si procede o no alguna indemnización, cabe señalar que, conforme al art. 110 del Pliego de Prescripciones Técnicas que en la actualidad rige la relación contractual de este Excmo. Ayuntamiento con qq1, "el adjudicatario será responsable de cualquier daño, accidente, etc producido a personas o bienes de cualquier tipo por causa del funcionamiento normal o anormal del material, maquinaria o equipamiento que preste servicio en el objeto del presente contrato. Esta responsabilidad incluye entre otros y sin carácter excluyente daños, accidentes físicos o al patrimonio por contenedores, incendio de contenedores u otros actos vandálicos, papeleras, vehículos del servicio, actuaciones del personal de la contrata en la prestación del servicio, reclamaciones de daños por la falta de mantenimiento de limpieza de la vía pública, etc."

Por su parte, el art. 18º del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, bajo la rúbrica "obligaciones del adjudicatario", en su apartado a.2., establece:

"Será obligación suya indemnizar todos los daños y perjuicios que se ocasionen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Para ello deberá contar con las siguientes pólizas de seguro: (...)".

**Cuarto.-** El 27 de abril de 2021 la concesionaria del mantenimiento de la estructuras de soterramiento de los contenedores presenta escrito, alegando inexistencia de anomalías en los mismos y por ello culpa exclusiva de la víctima; falta de acreditación de la valoración de las lesiones, fecha del alta y cuantía reclamada; prescripción de la reclamación; y que el soterramiento de los contenedores se llevó a cabo por las empresas qq2 y qq3, por lo que ninguna responsabilidad puede imputarse a la empresa concesionaria qq1.

**Quinto.-** Traslada la reclamación a estas dos últimas empresas, el 19 de mayo de 2021 qq3 alega que "los trabajos (encargados a dicha empresa) consistían en el transporte de bloques prefabricados (...) hasta el



punto de instalación, excavación del terrero (...), preparación de asiento y sub-bases y conexión de desagües de lixiviados. Los buzones, tapaderas, bombas de elevación, mecanismos y maquinaria auxiliar fueron instalados por la empresa suministradora de los mismos, qqq4 S.A. por cuenta de qqq1 S.A.

»(...) fue la empresa qqq5 S.A. en sus labores de urbanización, la que dictaminó la cota suelo a la que finalmente se ubicaron las tapaderas de los contenedores.

»Estos trabajos se realizaron durante los meses de Julio, Agosto y Septiembre de 2009. Finalizados los mismos, las obras fueron entregadas a satisfacción de qqq1 S.A. y del Excmo. Ayuntamiento de xxxx (...)

»Girada visita en la actualidad a los contenedores de referencia, tras inspección visual de los mismo se observa que aparentemente se encuentran en correcto estado de funcionamiento.

»En consecuencia, qqq3 S.L. (...) es ajeno a cualquier tipo de incidente producido por el estado de los contenedores de reciclaje, dado que esta empresa no tiene competencias sobre el mantenimiento posterior de las obras realizadas”.

**Sexto.-** El 7 de agosto de 2023 el Área de medio ambiente del Ayuntamiento emite informe ampliatorio, en el que se indica:

”Según se informó por parte de este Área, el mantenimiento de las estructuras, elementos y mecanismos de los contenedores soterrados corresponde a la empresa que presta el servicio de recogida y transporte de residuos urbanos (qqq1 S.A.).

»Referente al estado de conservación de la base metálica del contenedor, tras una inspección visual, se observa que, aparentemente, se encuentra en correcto estado, como así indica en su informe la empresa a la que fue encargada la instalación de los contenedores soterrados qqq3 S.L. y, asimismo, se puede observar en la fotografía.



»La separación existente entre la base metálica y la rasante donde apoya la misma es de 9 mm aproximadamente” (se adjuntan fotografías)”.

**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia el 25 de agosto de 2023 a los distintos interesados, ni qqq1 ni qqq2 S.L. formulan alegaciones. Sí lo hacen:

- ssss, aseguradora del Ayuntamiento, que reitera informe anterior alegando que la reclamación no está cubierta por la póliza del seguro concertado entre las partes.

- La empresa qqq3, que se reitera en su escrito anterior, negando tener ninguna responsabilidad.

- El reclamante, que en escrito de 6 de septiembre de 2023 transcribe doctrina jurisprudencial parte que considera aplicable al caso.

**Octavo.-** El 27 de noviembre de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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.i),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 apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de



las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Procede advertir que la reclamación se ha presentado por D. yyy2 en virtud de autorización hecha en documento privado, a lo que la Administración no ha formulado objeción alguna. Sin embargo, no puede considerarse cumplida la exigencia del artículo 5.4 de la LPAC, por lo que, sin perjuicio de analizar el fondo del asunto por razones de eficacia y economía, la Administración en su caso no podría estimar la reclamación sin comprobar previamente la adecuada representación.

También se observa que en el trámite de admisión de la reclamación se omite toda mención al nombramiento de instructor y su posible recusación, de modo que a lo largo del expediente se desconoce su identidad. Por ello, debe recordarse que es al instructor al que corresponde impulsar toda la actividad instructora y formular la propuesta de resolución. Pese a lo cual no se considera que ello tenga transcendencia invalidante.

Además, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (8 de abril de 2021) hasta que se formula la propuesta de resolución (27 de noviembre de 2023). Y recordar además que el reclamante solicitó su tramitación simplificada. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada actuando a través de representante, que deberá acreditar su representación en los términos analizados más arriba para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la LPAC.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.



La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la LPAC. Consta en el expediente alta por estabilización de la lesionada el día 22 de mayo de 2020. Puesto que la reclamación fue presentada el 8 de abril de 2021, la acción no habría prescrito.

**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 32 y siguientes de la LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega el reclamante, a consecuencia del mal estado de la acera, debido al deficiente estado de una plancha metálica que cubre los contenedores soterrados.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL 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 2568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por todas en la sentencia de 8 de marzo de 2019, ha señalado que "la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas".

Ahora bien, la obligación de la Administración local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.





También es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto existente en aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas (dictámenes 105/2012, de 14 de marzo; 365/2014, de 29 de agosto; y 113/2015, de 25 de marzo).

Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

Es doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, dictámenes 889/2012, de 27 de diciembre, 43/2015, de 19 de febrero, o 154/2015, de 7 de mayo, 360/2019, de 1 de agosto, 550/2019, de 21 de noviembre o 347/2020, de 15 de octubre) la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate". En el mismo sentido se ha pronunciado recientemente la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 405/2020, de 14 de mayo.

Ahora bien, para llegar a declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el



interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del peligro que, para el tránsito, suponía la deficiencia alegada. Debemos recordar que la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, exige probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el asunto sometido a consulta la realidad y circunstancias del percance relatado por el reclamante han quedado suficientemente acreditadas en virtud del informe de la Policía Local que se incorpora al expediente.

En cuanto a la existencia del nexo causal entre el percance y el funcionamiento normal o anormal de la Administración, tanto el informe técnico municipal como las alegaciones que hizo la empresa qq3 reconocen haber realizado visita de inspección al lugar del siniestro y describen el correcto estado de la chapa metálica, lo que además puede ser observado en las fotografías que constan el expediente, tanto las realizadas por la Policía Local como por el técnico municipal. El propio informe municipal precisa que la separación entre la base metálica y la rasante sería de unos 9 milímetros, y así lo acredita la medición recogida en una de las fotografías. Por ello cabe considerar que el desnivel o levantamiento de la plancha de cobertura es nimio, sin entidad suficiente para crear un riesgo.

A ello debe añadirse que la zona destinada a los peatones es amplia. Así, se indica en el informe municipal que "La distancia desde la fachada al vértice de la placa metálica que aparece señalado en el atestado policial es de 282 cm., mientras que la distancia entre la fachada y el otro vértice de la misma arista transversal a la acera, es de 162 cm.", pudiendo evitarse



fácilmente la zona de contenedores, siendo esta zona un elemento estructural de la vía que no suele utilizarse para el tránsito de peatones, o que exige una especial diligencia cuando se hace, a lo que cabe añadir la visibilidad existente en el momento de producirse aquella.

De lo anterior puede concluirse que el reclamante no ha probado, en contra de lo que afirma, el mal estado de la chapa metálica que cubría los contenedores (carga que le corresponde), ni por tanto que esta constituía un obstáculo y riesgo relevante o idóneo, que permitiera entender existente la necesaria relación de causalidad. Se sitúa de esta manera el origen del daño en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no observar la diligencia exigible y adecuada que le habría permitido evitar la caída prestando una mínima atención exigible a todo peatón que transita por la vía pública, ni haber probado tampoco la necesidad de transitar por encima de la isla de contenedores y su tapa, teniendo en cuenta la anchura de la acera en la que se encuentran. De todo lo cual puede concluirse que en este caso no se ha conculcado por parte de los servicios municipales el estándar de eficacia exigible en la conservación de la vía pública.

Las circunstancias expuestas determinan la ruptura del nexo causal entre funcionamiento del servicio de mantenimiento de las vías públicas y el daño sufrido por la reclamante, por lo que 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 por D. yyy2, en representación de Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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