



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 3 de febrero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 566/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de diciembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los daños sufridos al tropezar con un residuo depositado al lado de un contenedor.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 566/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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 7 de mayo de 2021 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos el 29 de mayo de 2020, sobre las 19:00 horas, al golpearse contra un sanitario bidé depositado junto a un contenedor de basura situado cerca de su domicilio, en la calle cccc 18 de dicha ciudad. Alega falta de limpieza, mantenimiento y señalización a que está obligada la Administración titular de



la vía. Manifiesta que a la "hora en que ocurrieron los hechos apenas había visibilidad puesto que estaba anocheciendo y el bidé roto no se podía apreciar a simple vista".

Solicita una indemnización de 17.748,39 euros, por las lesiones, secuelas y perjuicio por lucro cesante producidos.

Junto al citado escrito aporta reportaje fotográfico relativo al estado de las lesiones; copia de diversa documentación médica (y entre ella, informe de Urgencias con fecha del día del suceso y hora de ingreso las 19:33 h.); informe de la Policía Local emitido el 26 de octubre de 2020 sobre la actuación realizada el día del suceso, al que acompaña reportaje fotográfico; y documentación en relación con el cálculo de la indemnización procedente en atención al baremo.

Segundo.- El 25 de mayo de 2021 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- Consta en el expediente la incorporación de la comparecencia del perjudicado ante la Policía Local el 2 de junio de 2020, junto con el citado informe de 26 de octubre siguiente y el reportaje fotográfico que lo acompaña.

Cuarto.- Previo requerimiento al efecto, la concesionaria del servicio de recogida de enseres voluminosos informa el 30 de agosto de 2021 lo siguiente: "Les comunicamos que no tenemos conocimiento alguno de la reclamación remitida.

»Para su conocimiento le informamos que tanto el día 29 como el día 30 de mayo de 2020, se efectuó la recogida de enseres voluminosos conforme a la frecuencia y jornada establecida.

»Adjuntamos relación de enseres voluminosos recogidos en la ciudad los días arriba mencionados y como podrán comprobar no aparece aviso alguno en la mencionada calle (c/ cccc)".

Figura también en el expediente la incorporación de comunicación de la entidad aseguradora del Ayuntamiento, en la que se indica que el interesado afirma en el escrito de reclamación que la caída se produce al no estar la zona iluminada, pese a que en la comparecencia ante la Policía manifiesta que el motivo por el que no ve el objeto depositado es porque le da el sol de cara, sin que conste que el tercero que deposita el bidé avisase para su retirada,



entendiendo que no existe relación de causalidad y que la reclamación debe ser desestimada, e igualmente que el cálculo indemnizatorio es erróneo.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Sexto.- El 27 de diciembre de 2021 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, 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 (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.



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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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) 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 responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyy, debido a los daños sufridos como consecuencia de su caída en la vía pública a causa de la



presencia de un objeto voluminoso y peligroso, con el que tropezó, al lado de un contenedor de residuos.

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. El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la LBRL, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el cual 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".

Por otro lado, el artículo 25.2.b) de la LBRL dispone que el municipio ejercerá en todo caso competencia en lo relativo a la gestión de residuos sólidos urbanos; y el artículo 26.1.a) contempla que los municipios deben prestar en todo caso, entre otros servicios, el de recogida de residuos.

Además, dirigida esta reclamación frente al Ayuntamiento, cabe recordar que cuando se plantea, como en este caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que pudiera intervenir 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, 347/2020, de 15 de octubre o 431/2020, de 22 de diciembre) la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquella 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.

Sin perjuicio de lo anterior, para llegar a declarar la citada 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.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, la cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 32 de la LRJSP.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del defectuoso funcionamiento del servicio público.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, 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. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada; la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el caso examinado no se aprecia que exista una prueba suficiente que permita imputar los daños a un anormal funcionamiento del servicio municipal de recogida de residuos sólidos, respondiendo la presencia del residuo depositado al lado del contenedor al incorrecto actuar de un tercero ajeno al servicio. No cabe exigir al servicio municipal de recogida de residuos sólidos que este pueda prever y ser responsable de todos los hechos ocasionados por terceras personas, ajenas al servicio público.

Conviene recordar que el Tribunal Supremo ha declarado, de forma reiterada, que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva una generalización de este más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. Así, cabe reiterar que la referida Sentencia de 5 de junio de 1998 mantiene que “la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento”. Por ello -dice la misma sentencia- “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública convierta 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 providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

La Sentencia 522/2006, de 13 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña refiere, en un caso similar, la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración al argumentar que “(...) existe una clara intervención de terceros, otros ciudadanos, que de una forma incorrecta no utilizan los contenedores en la forma prevista sin introducir los residuos, dejando los mismos en los alrededores, anexos, incluso abocando residuos que no deben dejarse sino en lugares y fechas concretas. Se crea por terceros un



riesgo. Ello no puede desembocar en responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, el cual no puede evitar y controlar a cada ciudadano o al primero de ellos que no actúa correctamente.

»Tal circunstancia conlleva a deducir que el peligro no fue creado por el Ayuntamiento o su falta de un adecuado servicio de recogida, sino por una indebida actuación de terceros, que en su caso crearon el riesgo”.

Sobre esta cuestión, la Sentencia 305/2007, de 20 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, incide en la necesidad de tener presente la permanencia del peligro en el tiempo para poder apreciar un mal funcionamiento del servicio público, al afirmar que “No cabe duda acerca de la imposibilidad material que tienen las administraciones locales para impedir que cualquier mal ciudadano coloque indebidamente residuos en las vías y que si los daños que ello produce a otro tercero se producen en corto espacio de tiempo, ello no puede ser imputado sin más a la administración, quien no ha tenido tiempo material de retirarlo. Si embargo, ello no es excusa cuando la permanencia del peligro se prolonga en el tiempo (...)”.

No se acredita de un modo suficiente, en el caso analizado, un mal funcionamiento del servicio público por la circunstancia relativa a que el residuo pudiera haber permanecido al lado del contenedor durante un lapso de tiempo prolongado. En este sentido, debe tenerse presente que el reclamante indica en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial que el contenedor se encuentra “a unos 10 metros de su casa”, a pesar de lo cual no se percata del peligro con anterioridad, sin que tampoco conste que hubiese existido un aviso para su retirada por parte de cualquier ciudadano.

En cualquier caso, además, de admitirse que el siniestro se hubiera podido producir de la manera indicada por el reclamante, podríamos entender que el origen del daño estaría localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, extremando la precaución, lo que rompería el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

Es preciso tener presente que el reclamante señala en la reclamación de responsabilidad patrimonial que el siniestro ocurre el día 29 de mayo de 2020, sobre las 19:00 horas, e indica que “apenas había visibilidad puesto que estaba anocheciendo y el bidé roto no se podía apreciar a simple vista”. No obstante lo cual cabe oponer a lo anterior que en la localidad y la fecha en que se produjeron los hechos el ocaso se produce sobre las 21:49 horas.



En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación planteada 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. yyyy, debido a los daños sufridos al tropezar con un residuo depositado al lado de un contenedor.

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