



Sr. Amilivia González, Presidente  
  
Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero  
  
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de noviembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1 y D. xxxx2*, 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 28 de septiembre de 2010 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 Dña. xxxx1 y por D. xxxx2, debido a los daños sufridos en su vehículo al ser golpeado por un contenedor de basuras.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de septiembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.231/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 1 de marzo de 2010 Dña. xxxx1 presenta, en representación de su marido, D. xxxx2, presenta una denuncia ante la Policía Local del Ayuntamiento de xxxx3, debido a los daños ocasionados en su vehículo, matrícula xxxx, al ser golpeado por un contenedor de basuras movido



por el fuerte viento. Esta misma reclamación es efectuada por D. xxxx2 el 11 de mayo.

Expone que la noche del 26 al 27 de febrero de 2010 aparcó su automóvil frente al nº 36 de la calle xx1; cuando fue a recogerlo se encontró con los daños existentes, que reconoce fueron debidos al fuerte viento existente, porque las cámaras de seguridad de su empresa así lo confirman.

Posteriormente aporta, tras requerimiento de la Administración, copia del Libro de Familia, presupuesto de la reparación del vehículo por importe de 109,62 euros -cuantía que corresponde a la indemnización solicitada- y documentación acreditativa de la titularidad del vehículo a nombre de su esposo, D. xxxx2.

**Segundo.-** Mediante Providencia de la Alcaldía de 5 de abril se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento, lo que se notifica a la parte interesada.

**Tercero.-** El 22 de abril el técnico municipal de obras y servicios informa, en relación con la documentación presentada, lo siguiente:

»(...) No obstante, si este hubiera golpeado el vehículo tal y como se indica en el acta de denuncia, se habría desplazado probablemente como consecuencia de no tener puesto el freno, por lo que la responsabilidad de los daños debería recaer sobre la empresa concesionaria del servicio de recogida de basuras”.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia el 21 de mayo a la parte reclamante, no consta la presentación de alegaciones o documentación alguna.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia el 21 de mayo a la empresa concesionaria del servicio de recogida de basuras (qqqqq, S.L.U.), tampoco consta la presentación de alegaciones o documentación alguna.

**Sexto.-** Consta en el expediente informe de la Secretaría del Ayuntamiento de 15 de junio, que en su conclusión cuarta señala que la reclamación ha de ser estimada, y en la quinta que, “Con independencia de todo lo anterior, estimo que debe responder la empresa concesionaria de los



perjuicios sufridos por el reclamante en su vehículo, no resultando que éstos hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden del Ayuntamiento”.

**Séptimo.-** El 16 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación presentada, al quedar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por el reclamante, correspondiendo a la empresa concesionaria del servicio de recogida de basura indemnizar los daños y perjuicios por importe de 109,62 euros.

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.

No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

a) La propuesta de resolución debe ser remitida en su totalidad y no sólo parcialmente.



b) La propuesta de resolución hace referencia a que se incorpora al expediente el contrato administrativo con la empresa concesionaria del servicio de recogida de basuras; sin embargo dicho contrato no consta en el expediente.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local o a la Junta de Gobierno Local, en el supuesto de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en 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, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Los hechos ocurrieron la noche del 27 al 28 de febrero de 2010 y la reclamación se presentó el 1 de marzo del mismo año.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 actividad en cuyo ámbito se produce el daño.
- d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- e) Ausencia de fuerza mayor.
- f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por Dña. xxxx1 y D. xxxx2, debido a los daños sufridos en su vehículo al ser golpeado por un contenedor de basuras.

El Ayuntamiento de xxxx3 había adjudicado el servicio de recogida de basuras, su transporte al centro de eliminación correspondiente y la limpieza de contenedores a la empresa qqqq1 S.A., actualmente qqqq, S.L.U.

Llegados a este punto es preciso referirse a las previsiones contenidas en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que dispone:

“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.



»2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las Leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cual de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Las Administraciones Públicas no responden, en términos generales, de los daños causados por los contratistas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo comentado. Este Consejo Consultivo considera que las previsiones de los artículos transcritos deben aplicarse en sentido literal, es decir, entender que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista y que la Administración sólo responde cuando media una orden suya que provoca el daño o si éste es consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril de 2003 y 30 de octubre de 2003).

La Administración ante quien se dirige la reclamación debe pronunciarse, en primer término, sobre la procedencia de la indemnización, según se derive o no del servicio público concedido la lesión sufrida por el particular; y en el caso de estimar procedente aquélla, optar entre hacerse cargo de su pago o imponer tal obligación al contratista. La omisión de este pronunciamiento no puede sino traducirse, para garantizar los derechos del particular reclamante, en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la Administración. Así lo afirman, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1989 y 12 de febrero de 2000, en las que se mantiene el principio de que la Administración, titular del servicio público, no puede en modo alguno desentenderse de los daños causados por la actuación de la empresa que gestiona el indicado



servicio, por lo que ha de resolver sobre la procedencia de indemnización y sobre quién debe pagarla, quedando en caso contrario obligada a responder, sin perjuicio de su repetición contra la empresa contratista.

Conforme con lo razonado hasta ahora, en la tramitación del procedimiento de responsabilidad ha de discernirse si la actuación lesiva es atribuible a la Administración Pública titular del servicio que se presta, o al contratista al que se le ha encomendado aquél. Pero para ello es inexcusable que, tal y como acertadamente se ha procedido en el supuesto sometido a dictamen, durante la instrucción del procedimiento se conceda a dicho contratista la posibilidad de intervenir en él, formular alegaciones y, en su caso, proponer y practicar la pertinente prueba, pues en caso contrario se le ocasionaría una patente indefensión en la aplicación del régimen que, sobre daños y perjuicios, se contempla en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre.

En el presente caso resulta suficientemente acreditado que la empresa contratista ha podido intervenir en el procedimiento y ha tenido completo conocimiento de su condición de parte en él, por lo que la Administración ha cumplido el procedimiento legalmente establecido.

**6ª.-** En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, 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 los “servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos”, según lo dispuesto en el artículo 25.2.1) de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril. Lógicamente, el ejercicio de tal competencia incluye el mantenimiento de los servicios empleados para satisfacerla y su deber de vigilancia y mantenimiento. Competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de dicha Ley resulta obligatoria en todos los municipios.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “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 las Administraciones Públicas 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización 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. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.





Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”. E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**7ª.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la parte reclamante y la regularidad formal de la petición, la única 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.

En el informe de la Secretaría de 15 de junio se concluye que la reclamación debe estimarse; y que quien debe responder es la empresa concesionaria del servicio de recogida de basuras. En el mismo sentido se pronuncia la propuesta de resolución.

No cabe considerar el movimiento del contenedor de basura como un suceso de fuerza mayor. Para determinar qué se entiende por fuerza mayor en materia de vientos, procede remitirse al Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, aprobado por el Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, cuyo artículo 1.1.a) califica como acontecimiento extraordinario la tempestad ciclónica atípica; ésta se define en el artículo 2.e, punto 4º, como el tiempo



atmosférico extremadamente adverso y riguroso producido, entre otros, por vientos extraordinarios, que son aquéllos que presenten rachas que superen los 135kilómetros por hora. Se entiende por racha el mayor valor de la velocidad del viento, sostenida durante un intervalo de tres segundos. En los informes que obran en el expediente no se transcriben datos climatológicos expedidos para ese día, solamente se señala la existencia de un fuerte viento.

**8ª.-** Respecto al importe de la indemnización, la cantidad recogida en el expediente (109,62 euros) se considera correcta, a la vista del presupuesto aportado, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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

1º.- Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1 y por D. xxxx2, debido a los daños sufridos en su vehículo al ser golpeado por un contenedor de basuras.

2º Corresponde a la empresa contratista concesionaria del servicio de recogida de basuras, qqqqq, S.L.U., indemnizar los daños y perjuicios causados.

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