



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera y  
Ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de enero de 2021, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 482/2020**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 23 de diciembre de 2020 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 Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos por el fallecimiento de D. vvvv tras una caída por el mal estado del mobiliario urbano.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de diciembre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 482/2020, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal 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 a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 18 de febrero de 2020 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos por el fallecimiento de su padre, D. vvvv, a los 91 años, a



consecuencia de las lesiones sufridas en una caída ocurrida el 3 de diciembre de 2019, a la altura del nº 16 de la calle cccc de esa ciudad. Expone que el percance se produjo "cuando accionando el mecanismo de palanca de un contenedor de basura (...), debido al deficiente funcionamiento del mismo, tropezó y cayó sobre un banco que estaba situado delante del contenedor de basura, sin que la distancia entre el contenedor de basura y la ubicación del banco sea la reglamentaria".

Propone la práctica de prueba testifical, a cuyo efecto identifica a tres testigos. Adjunta a su escrito el certificado de defunción, el informe de Urgencias, otros informes médicos y dos fotografías del lugar. Previo requerimiento del Ayuntamiento, aporta copia de los DNI del finado y de la reclamante y del Libro de Familia, a efectos de acreditar la legitimación. Cuantifica los daños reclamados en 161.805 euros (101.505 euros para el cónyuge viudo y 60.300 euros para los hijos).

**Segundo.-** El 25 de septiembre de 2020 la Sección Técnica del Servicio de Medio Ambiente emite informe sobre el estado del contenedor y las labores de mantenimiento, que considera correctos, así como sobre su ubicación y accesibilidad, que considera ajustados a la normativa.

Obra en el expediente el contrato de gestión del servicio de recogida de basuras y limpieza viaria en el término municipal, suscrito el 28 de enero de 2008 entre el Ayuntamiento y Servicios qqqq, S.A., por un periodo de diez años, prorrogables anualmente hasta un máximo de dos años más.

**Tercero.-** Concedida audiencia a la contratista, el 5 de noviembre de 2020 esta presenta alegaciones en las que manifiesta que no tienen constancia de ningún aviso de mal funcionamiento del contenedor, detalla las actuaciones de mantenimiento y reparaciones realizadas en los contenedores de esa calle durante el año 2019 y afirma que el contenedor sigue funcionando correctamente. Se adjuntan los partes de trabajo del año 2019.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, esta presenta alegaciones en las que señala que la causa de la caída fue "que la distancia que mediaba entre el contenedor de basuras y el banco sobre el que cayó el finado no es conforme a la ley"; y que la ubicación del contenedor "justo delante del respaldo de un banco, dejando un espacio muy reducido para poder maniobrar



la palanca del mismo”, conlleva que “ante tal obstáculo se dificulta su acceso con riesgo de desequilibrio y posible caída, como de hecho sucedió”.

**Quinto.-** El 4 de diciembre de 2020 se formula propuesta de resolución, en el sentido de pronunciarse que “al Ayuntamiento de xxxx no le corresponde la responsabilidad de los [daños], sino que, en su caso, conciernen a la mercantil adjudicataria del contrato del servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria, Servicios qqqq, S.A.”.

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

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.



Todo ello considerada la suspensión de los plazos administrativos que ha tenido lugar conforme a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que fue alzada con efectos de 1 de junio de 2020 por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (artículo 9 y disposición derogatoria).

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. Sin embargo, no se ha aportado documento alguno que acredite la representación que ostenta sobre el cónyuge viudo y los demás hijos (en el Libro de Familia figura que son tres hijos), para los cuales también solicita una indemnización.

La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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 interesada ha ejercitado su derecho 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 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída por el mal estado del mobiliario urbano.

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 recogida de los residuos sólidos urbanos (artículos 25.2.b de la LBRL), servicio que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26.1.a) de la LBRL, es de prestación obligatoria en todos los municipios.

La reclamante alega que la causa del percance fue doble: por un lado, el deficiente funcionamiento de la palanca del contenedor, y por otro, la ubicación inadecuada del este por su proximidad a un banco, que considera contrario a la normativa.

Debe recordarse que corresponde a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, 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 (LEC), 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.

La Administración, en la medida que no ha practicado la prueba testifical propuesta, ha admitido que los hechos sucedieron en la forma relatada por la reclamante. Ahora bien, este Consejo advierte que, al menos, la fecha en la que la reclamante sitúa la caída (3 de diciembre de 2019) no es cierta, ya que en el informe de Urgencias de 3 de diciembre de 2019 se indica, en el apartado “Anamnesis”, “Caída en vía pública hace 4 días con TCE sin pérdida de conciencia. (...) Asintomático hasta hoy”. Por ello, habría sido conveniente que el instructor hubiera practicado la prueba testifical propuesta a fin de obtener indicios suficientes de la realidad y circunstancias de la caída.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que cuando se plantea, como en este supuesto, 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 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.

El Ayuntamiento ha optado por pronunciarse en sentido desestimatorio, al considerar que la responsabilidad corresponde, en su caso, a la contratista del servicio de recogida de basuras.

Este Consejo no comparte tal criterio. No solo por el criterio doctrina expuesto, sino también porque, en este caso, además, la reclamación no solo se fundamenta en un deficiente funcionamiento del contenedor sino también, sobre todo, en su incorrecta ubicación y proximidad de un banco que había en la acera con el que el fallecido se golpeó (cuestión esta que se ha obviado por el Ayuntamiento en la propuesta de resolución). Esta circunstancia sitúa la cuestión en las funciones de vigilancia que corresponden al Ayuntamiento sobre el estado y correcta ubicación del mobiliario urbano. Por ello, el Ayuntamiento ha de



pronunciarse sobre el fondo del asunto, sin que pueda eludir su responsabilidad difiriendo esta, sin más, y en su caso, al contratista.

Sentado lo anterior, este Consejo considera que la reclamación debe desestimarse, al no haberse acreditado que haya existido nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños reclamados.

En cuanto al funcionamiento del contenedor, el informe del Servicio de Medio Ambiente detalla las actuaciones de mantenimiento y reparación de los contenedores de la calle en la que, según se señala, ocurrió la caída –labores que, según se aprecia en los partes de trabajo, no afectaron a la palanca del contenedor- y afirma el funcionamiento correcto del contenedor en cuestión.

Respecto a la proximidad entre el contenedor y el banco, la reclamante se limita a afirmar su escasa distancia sin mencionar la normativa que considera infringida. Por el contrario, el informe del Servicio municipal alude a la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, cuyo artículo 28 (“Papeleras y Contenedores para depósito y recogida de residuos”), establece en su apartado 1 que “Las papeleras y contenedores para depósito y recogida de residuos deberán ser accesibles en cuanto a su diseño y ubicación de acuerdo con las siguientes características: (...) b) En los contenedores no enterrados, los elementos manipulables se situarán a una altura inferior a 0,90 m”; y añade en su apartado 2 que “Los contenedores para depósito y recogida de residuos, ya sean de uso público o privado, deberán disponer de un espacio fijo de ubicación independientemente de su tiempo de permanencia en la vía pública. Dicha ubicación permitirá el acceso a estos contenedores desde el itinerario peatonal accesible que en ningún caso quedará invadido por el área destinada a su manipulación”.

De acuerdo con dicho precepto y vistas las fotografías obrantes en el expediente, no se aprecia *prima facie* que la ubicación del contenedor y su proximidad con el banco ubicado en la acera puedan suponer una infracción de la norma indicada.

En virtud de lo expuesto, al no ser posible establecer un nexo causal entre las luctuosas consecuencias derivadas del percance y el funcionamiento del





servicio público municipal, no puede apreciarse responsabilidad de la Administración y 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 Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos por el fallecimiento de D. vvvv tras una caída debido al mal estado del mobiliario urbano.

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