



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de julio de 2019, 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

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de junio de 2019 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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 19 de junio de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 307/2019, 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 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. Ramos Antón.

Primero.- El 2 de noviembre de 2017 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída sufrida en la calle cccc el 17 de octubre de 2017 provocada por la presencia de excrementos de palomas en la vía, con resultado de fractura espiroidea 1/3 distal femoral.



No cuantifica la indemnización que reclama.

Acompaña a su escrito copia del informe de Urgencias y fotografías del lugar de los hechos.

Previo requerimiento de subsanación, en escrito de 10 de agosto de 2018 cuantifica los daños en 29.318,03 euros, declara no haber recibido indemnización alguna por razón de los hechos y adjunta diversa documentación médica.

Segundo.- El 17 de mayo de 2018 la técnico de Residuos y Limpieza Viaria informa de que no se tuvo conocimiento de la caída, que la calle se barre todos los días y se baldea manualmente con agua a presión todos los lunes. Añade que sí se tenía conocimiento del problema allí existente, motivo por el cual se requirió verbalmente "desde Urbanismo al establecimiento La Colonial sobre la necesidad de retirada de los equipos de aire acondicionado que tienen en la calle cccc, lugar donde se posan las palomas que originan el problema constante de suciedad". Se acompaña hoja de ruta de la empresa encargada de la limpieza viaria en la que se recoge el baldeo realizado el 16 de octubre de 2017, un día antes del accidente.

Tercero.- El 24 de mayo de 2018 la Policía Local comunica que no tiene constancia ni dato alguno de la caída.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 21 de mayo de 2019 la reclamante presenta alegaciones en las que reitera su pretensión inicial. Añade que no puede sortear el paso por la zona al estar situado en ella su domicilio e identifica a un testigo presencial de los hechos.

Quinto.- El 18 de junio de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (2 de noviembre de 2017) hasta que se formula la propuesta de resolución (18 de junio de 2019). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción 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, como los de eficacia, eficiencia, servicio efectivo a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, entre otros.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde la Alcaldía de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de delegación de competencias efectuada 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 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.



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, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, debido a los daños



sufridos en una caída por el mal estado de la acera, en concreto, por la presencia de excrementos de palomas en la vía pública.

Examinados los documentos que integran el expediente y a diferencia de lo manifestado en la propuesta de resolución, debe darse por cierto que los hechos se produjeron en la forma señalada por la reclamante en su escrito, habida cuenta de su declaración y de que en trámite de alegaciones menciona la existencia de un testigo de los hechos, de tal manera que si la entidad local considerase que los hechos no resultan acreditados, debería haber practicado la prueba testifical propuesta por la interesada.

Sin perjuicio de lo anterior y, en este caso, en consonancia con la propuesta de resolución, se considera que la reclamación debe desestimarse por los motivos que se exponen a continuación.

Sabido es que la responsabilidad patrimonial no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en su acepción más amplia, sino que la Administración también responde de los efectos dañosos de su funcionamiento normal. De ahí que deban conocerse los límites del servicio público, y por ello se apele a los llamados "estándares de servicio" o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar o no formalizados, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

Esta doctrina ha tenido su plasmación en numerosos dictámenes de este Consejo, en los que se ha ido avanzando en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de "tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad" (Memoria del Consejo de Estado de 1998) y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de



causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

De los referidos dictámenes se desprende que no es en la negación de la relación de causalidad, con introducción más o menos clara del requisito de la culpa de la Administración, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva: criterios unos de carácter positivo (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en principios legales expresos (fuerza mayor, existencia de un deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, o estado de la ciencia etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el "riesgo general de la vida", la "causalidad eficiente", etc.).

En el asunto sometido a consulta, el informe obrante en el expediente indica que los servicios municipales llevaron a cabo las labores de limpieza de la vía, barrido diario y baldeo con agua a presión el día anterior. En consecuencia, la causa de la caída no es atribuible, en este caso, a un comportamiento omisivo del Ayuntamiento, al considerar que el servicio de limpieza municipal se encuadra dentro de los estándares de calidad media del servicio.

En este mismo sentido cabe citar la Sentencia de 10 de diciembre de 2002, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que, ante un asunto similar -caída en la vía pública por excrementos de aves-, señaló lo siguiente: "Aplicando los argumentos y consideraciones establecidos en el fundamento jurídico anterior de la presente resolución al supuesto que nos ocupa, la Sala estima acreditada que la caída (...) Ahora bien, ello no quiere decir que la pretensión ejercitada deba merecer suerte estimatoria, habida cuenta que, del examen del expediente administrativo se infiere que el Ayuntamiento efectúa limpieza en la zona con la siguiente frecuencia: Barrido manual diario de lunes a sábado; barrido mixto con aspiradora-barredora una vez cada dos días y baldeo mixto con agua a presión una vez a la semana (folio 9 expediente); a su vez consta informe del servicio de sanidad y consumo de la



sección de zoonosis (folio 38), del que se desprende que el Ayuntamiento ha tomado múltiples medidas encaminadas al control excesivo de la población de palomas. Así las cosas, la Sala estima que el daño producido no puede ser imputado, en una relación de causa- efecto, al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de la Administración, toda vez que, como ha declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 5.6.1998: `La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de aquella 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´; en igual sentido, véase sentencias del TS. de 7.2.98, 25.1.97, 26.4.97 y 16.12.97”.

Estas circunstancias permiten concluir que, en este caso, de acuerdo con la doctrina expuesta, no se ha rebasado el estándar jurídico exigible a la Administración en el funcionamiento del servicio público viario o, al menos, ello no ha sido probado por el particular interesado.

Por ello la reclamación debe desestimarse.

Debe no obstante señalarse que si se trata de un problema persistente, como así se sugiere en el informe emitido, de repetirse los hechos la entidad local sí podría resultar responsable por la denominada culpa *in vigilando*, entendida esta como la ausencia de toma de las medidas adecuadas para poner fin a una situación de riesgo (en este sentido Dictamen 168/2016, de 19 de mayo), independientemente de las posibilidades de repetición que, en su caso, le pudiera corresponder contra el responsable directo de los daños .

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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE