



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 Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de diciembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx*, 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 3 de noviembre 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. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.395/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, 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 20 de octubre de 2009 Dña. xxxxx presenta en el registro general del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a la caída sufrida el día 28 de junio de 2009, sobre las 20:00-20:15 horas. Expone que cuando caminaba por el llamado xxx1, dado que la acera derecha del puente es estrecha, para girar hacia el paso a la C/



xxx2, y para que su hijo no se bajara de la acera, pisó sobre la raya del paso de cebra, y sufrió una caída que le produjo una fractura en la muñeca derecha.

Señala como causa de la caída "que el paso de cebra en el que la dicente resbaló había sido pintado en fechas inmediatamente anteriores, por tal causa la pintura blanca era deslizante, sin que tal circunstancia estuviera debidamente indicada o señalizada.

Este dato se puede constatar con un simple vistazo de las fotografías aportadas, en las que se puede comprobar la existencia de restos de pintura en los pasos de cebra".

No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.

Designa "a efecto de notificaciones y a cuanto hubiera lugar" el despacho profesional de D. yyyyy.

Junto al citado escrito acompaña reportaje fotográfico relativo al estado de la calzada, informe médico de Urgencias de 28 de junio de 2009, e informe clínico de 14 de septiembre de 2009.

Posteriormente presenta escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 6.191,96 euros, por los siguientes conceptos:

- 78 días de baja impeditiva a razón de 53,20 euros: 4.149,60 euros.
- 2 puntos de secuela por "Artrosis postraumática, muñeca dolorosa" por 739,73 euros (40 años): 1.479,46 euros.
- Factor de corrección 10% 562,90 euros.

**Segundo.-** El 27 de octubre de 2009 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 10 de diciembre de 2009 se toma declaración a la testigo propuesta por la parte interesada quien manifiesta, entre otros extremos, que



“la caída se debió a un resbalón ya que había llovido y el citado paso de cebra lo habían pintado aproximadamente dos días antes”.

**Cuarto.-** El 30 de marzo de 2010 el ingeniero industrial municipal emite informe en los siguientes términos:

“Que se adjunta ficha técnica de la pintura donde se comprueba que cumple con lo establecido en la Norma UNE 1436 que regula el comportamiento de las marcas viales aplicada sobre la calzada, exigida en el P 67 (Pliego de prescripciones técnicas generales para obras de carreteras y puentes, publicadas mediante Orden Ministerial de 28/12/1999 publicada en el BOE del 28/01/2000), en cuanto al coeficiente de resistencia al deslizamiento, siendo el valor mínimo exigido de 45 y alcanzando dicha pintura un coeficiente de 46”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el 30 de septiembre la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que se reitera su pretensión.

**Sexto.-** En la misma fecha de 30 de septiembre de 2010 se formula informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no estar acreditada la relación de causalidad entre la caída sufrida y el funcionamiento del servicio público.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C) por analogía con la regla A), apartado g), 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, ha ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (20 de octubre de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (30 de septiembre de 2010). Este retraso necesariamente ha de considerarse una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.



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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 2.568/86, de 28 de noviembre.



**5ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad de la corporación local por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la parte reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido. Debe recordarse que una de las funciones que corresponden a los municipios conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, es la pavimentación de las vías públicas.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo en Sentencia, entre otras, de 5 de junio de 1998:

“El concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal.

»La doctrina administrativista se inclina por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el



contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor”.

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por ello, en cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo.

Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. La regla general es que se atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*semper necessitas probandi incumbit illi qui agit*) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (*ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*) y que excluye de la necesidad de



probar los hechos notorios (*notoria non egent probatione*) y los hechos negativos (*negativa no sunt probanda*).

Se ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, 9 de junio de 1986, 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, y 21 de septiembre de 1998).

En el supuesto objeto de examen, la interesada manifiesta que ha sufrido una caída como consecuencia del mal estado de la pintura del paso de peatones, pero no presenta ninguna prueba concluyente de ese mal estado, sino manifestaciones acerca de que se había pintado recientemente y era resbaladizo. Debe recordarse que recae sobre la parte reclamante la carga de la prueba de la mala utilización de la pintura o de las circunstancias por las que la zona es realmente resbaladiza.

El principio ontológico de la carga de la prueba se determina sobre la base de la naturaleza de las cosas, de tal modo que se presumen determinados hechos debido a las cualidades que generalmente tienen las personas, cosas o fenómenos y en consecuencia debe probarse lo contrario; por ejemplo, si se presume el buen estado del paso es porque no hay obstáculos ni agujeros y aparece limpio, generalmente no ha resbalado nadie y en consecuencia lo extraordinario sería que hubiera caídas, siendo lo extraordinario lo que debe probarse frente a lo ordinario que es lo que se presume.

Por este motivo, la mayor probabilidad de que un determinado hecho se haya desarrollado conforme a parámetros de normalidad pone la prueba a cargo de quien afirma un acaecimiento anormal o excepcional en ese contexto (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1998).

El principio lógico de la carga de la prueba, por su parte, considera que es más fácil probar las afirmaciones positivas que las afirmaciones negativas, de tal modo que quien hace una afirmación positiva tiene que probar frente al que hace una afirmación negativa.





Por tanto, en el presente caso, al no presentar la interesada ningún otro principio de prueba que permita demostrar la veracidad y el alcance de sus afirmaciones, no puede considerarse acreditado que la caída sufrida se produjera como consecuencia de que la pintura del paso de cebra fuera resbaladiza. En ningún momento se prueba que la pintura no estuviera seca, y no consta que se hubiera manchado la ropa o el calzado, o que, al pisar la reclamante, se hubiera deteriorado la pintura, circunstancia ésta que no se advierte en las fotografías aportadas. Además, la testigo propuesta por la interesada manifiesta que se había pintado días antes. Tampoco se prueba que existiera una defectuosa aplicación de la pintura o que fuera de características tales que la hicieran resbaladiza. No consta, por tanto, en el expediente ningún documento que permita corroborar la veracidad de la versión proporcionada por la interesada, y el informe emitido por la Administración hace referencia a que se cumple con lo establecido en la Norma UNE 1436 que regula el comportamiento de las marcas viales aplicadas sobre la calzada, en cuanto al coeficiente de resistencia al deslizamiento.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es de carácter objetivo, lo cual no debe de interpretarse en el sentido de que sea suficiente para que sea declarada con que se haya producido un daño, sino que además es necesario acreditar la concurrencia de todos los requisitos a los que se ha hecho referencia.

Por otro lado este Consejo Consultivo, en los Dictámenes 139/2004, de 18 de marzo, 245/2004, de 20 de mayo, y 604/2006, de 6 de julio, entre otros, afirma que en este tipo de sucesos "concorre el que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida". Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000.

Por lo tanto, a la luz de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso no debe responder la Administración de los daños y perjuicios ocasionados a la reclamante, derivados de la caída en el paso de peatones por el que transitaba.



### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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