



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **190/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de julio de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 24 de abril de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en accidente en la acera (expte. **144/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 17 de enero de 2012 tuvo entrada en el registro general del Ayuntamiento de Murcia un escrito mediante el que x interpuso reclamación por responsabilidad patrimonial de la administración municipal derivada de una caída en la vía pública el día 9 de febrero de 2011, que le ocasionó daños personales que no valora, ya que, según dice, no se han estabilizado las lesiones. El daño consiste en una fractura multifragmentaria de cabeza humeral derecha, diagnosticada en el servicio de urgencias del Hospital Reina Sofía de Murcia, siendo la caída originada por unas losas levantadas en la calle Juan Ramón Jiménez, de la citada capital, de la que fueron testigos las personas cuyos datos personales aporta a efectos de que comparezcan a declarar. Al escrito de reclamación acompaña los informes médicos de la asistencia en urgencia y en hospitalización, acreditando los daños y su producción debida a "caída casual en la calle", siendo una paciente de 67 años que, entre otros antecedentes personales, presenta leves trastornos neurológicos.

SEGUNDO.- Mediante comunicación de la funcionaria responsable de gestión de responsabilidad patrimonial, de fecha 10 de febrero de 2012, notificada el 23 siguiente, se informó a la reclamante conforme prescribe el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC); se resuelve también la apertura de un periodo de prueba de 30 días y se requiere a la interesada para que, con el apercibimiento de tenerla por desistida de su petición (art. 71.1 LPAC y 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, RRP), aporte declaración de no haber percibido indemnización alguna de compañía de seguros por los mismos daños, de si existen formalizadas otras reclamaciones o procedimientos judiciales por tales hechos, y la evaluación económica de los daños.

TERCERO.- En la instrucción del procedimiento constan:

a) Informe del Servicio de Inspección de Vía Pública, de 23 de febrero de 2012, según el cual en la zona que se dice haber sufrido la caída se aprecia que el pavimento de la acera presenta hundimientos y una posible reparación de la acometida de agua potable de la vivienda, por lo que sugiere solicitar informe a la Empresa Municipal de Aguas para que compruebe y repare las deficiencias detectadas.

b) Escrito de la interesada cumplimentando lo interesado por comunicación de la funcionaria responsable de gestión de responsabilidad patrimonial de 10 de febrero de 2012; aunque insiste en la imposibilidad de valorar el daño, aporta un informe pericial de previsión de secuelas e incapacidad temporal fechado el 29 de diciembre de 2011.

c) Las declaraciones de los testigos confirman que atendieron a la reclamante tras su caída, y que hay una losa levantada, no más desperfectos.

d) La Empresa Municipal de Aguas informa el 16 de mayo de 2012 que se ha podido comprobar en el lugar del accidente un parche en la acera de distinta tonalidad, "estando una de las losas levemente levantada por una esquina", aunque no consta en los registros de dicha empresa actuación alguna en la zona en los últimos años, por lo que declina toda responsabilidad.

e) Nuevo informe del Servicio de Inspección de Vía Pública que, a la vista del emitido por la Empresa Municipal de Aguas, se ratifica en el anteriormente emitido, añadiendo que no consta actuaciones de dicho Servicio en esa zona.

CUARTO.- Por comunicación de 14 de agosto de 2012 se dio audiencia a la interesada, la cual presentó escrito el 4 de septiembre de 2012 ratificándose en su pretensión de que se declarara la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, valorando el daño en 137.016, 98 euros, según informe pericial de 20 de julio de 2012.

QUINTO.- Trasladada la reclamación a la compañía que asegura la responsabilidad municipal, ésta comunicó el 18 de diciembre de 2012 su postura negativa, que reitera el 15 de enero de 2013 argumentando brevemente que el pequeño desnivel no puede considerarse insalvable y peligroso con arreglo a los criterios de la diligencia media exigible a todos los peatones.

SEXTO.- El 10 de abril de 2013 la Jefe de Servicio de Contratación Patrimonio y Responsabilidad Patrimonial formuló propuesta de desestimación de lo pretendido, argumentado, en síntesis, que no puede considerarse que la reclamante haya acreditado que el daño sea imputable a la Administración municipal en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto sin intervención extraña que pueda influir alterando el nexo causal; considera que la prueba practicada no acredita la causa de la caída y, en cualquier caso, aunque fuese la caída como se dice en el escrito de reclamación, el daño no sería imputable a la Administración por cuanto el desnivel de la baldosa es mínimo, no siendo un riesgo que rebase los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, dentro de un estándar lógico de prestación que no implica un estado de perfección absoluta de la vía pública.

Unido al expediente el índice de documentos y decretada la consulta, el 24 de abril de 2013 ha tenido entrada en el Consejo Jurídico la solicitud de Dictamen preceptivo, acompañando el citado expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 142.3 LPAC, en la redacción dada por la Disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación todo ello con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

La reclamante ostenta la condición de interesada para ejercitar la acción de reclamación, a tenor de lo dispuesto por el artículo 139.1 LPAC, en relación con el 4.1 RRP.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Murcia, al tratarse de unos daños que se dicen imputables al funcionamiento del servicio de conservación de la vía pública, competencia que, según el artículo 25.2, párrafo d), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), corresponde a los Ayuntamientos.

La reclamación se ha interpuesto en el plazo de un año (artículo 142.5 LPAC) desde el incidente al que se anuda por la reclamante el daño.

En una valoración global se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, aunque, para la adecuada garantía del derecho de los interesados y del acierto de la resolución que finalmente se adopte se advierte una aplicación desproporcionada del artículo 71 LPAC en lo relativo al

posible desistimiento presunto de la promotora del procedimiento por no subsanar las carencias del escrito inicial con la documentación solicitada por la instrucción. Cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y se han cumplido los requisitos establecidos por los artículos 70 LPAC y 6.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración (RD 429/1993, de 23 de marzo), a cuantas actuaciones posteriores requieran ser completadas por los interesados les será aplicable lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 76 de la misma LPAC, significando la omisión del requerimiento sólo la consiguiente pérdida del trámite, distinción que debe quedar reflejada en la comunicación del artículo 42.4 LPAC.

Tal comunicación, además, debe ir precedida del acuerdo de admisión a trámite de la reclamación, adoptado por el titular del órgano competente para resolver, en el que también se debe designar al funcionario instructor del procedimiento, a los efectos de los artículos 28, 29 y 35,b) LPAC.

Finalmente, el expediente carece del extracto de secretaría a que se refiere el artículo 46.2,b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de abril).

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

El art. 54 LBRL dispone 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", texto que reitera el art. 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre. Por otra parte, el art. 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por 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". Y es incuestionable que los Municipios ostentan competencia en materia de pavimentación y, por extensión, de mantenimiento de las vías públicas urbanas, tanto calzadas como aceras (arts. 25.1, letra d y 26.1, letra a, LBRL), al objeto de garantizar unas objetivas condiciones de seguridad para el tránsito de vehículos y personas (Dictamen 49/2013).

Con carácter general, la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva y directa y se caracteriza, como ha destacado la doctrina y la jurisprudencia, por la concurrencia de un hecho, acción u omisión, que resulte imputable a la Administración; por la producción de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar; y por la existencia de una relación de causalidad directa e inmediata entre aquel hecho, acción u omisión y el mencionado daño o perjuicio, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal ni, en particular, la concurrencia de fuerza mayor (arts. 139 y siguientes LPAC).

Respecto a esta relación de causalidad entre el "funcionamiento del servicio" y el daño por el que se reclama, debe destacarse, por un lado, que es el interesado quien debe acreditarla (arts. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 6 RRP), siendo la Administración la que debe probar los hechos obstativos a su existencia (art. 217.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y, por otro, que la jurisprudencia ha requerido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo, aunque frente a esta línea tradicional aparece otra que no exige la exclusividad del nexo causal y que, por tanto, no excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando interviene en la producción del daño, además de ella misma, la propia víctima, o un tercero, supuestos en los que procede hacer un reparto proporcional del importe de la indemnización entre los agentes que participaron en la producción del daño, bien moderando ese importe, o acogiendo la teoría de la compensación de culpas para efectuar un reparto equitativo del montante de aquélla.

La reclamante afirma haber sufrido una caída al tropezar con una de las losas de la acera que se encontraba levantada. Efectivamente, no cabe cuestionar la realidad de la caída ni el lugar en que se produjo, ya que consta en la documentación clínica que se aporta que el día de los hechos la reclamante fue atendida como consecuencia de diversas lesiones, y testigos a los que se les ha tomado declaración durante la instrucción del procedimiento afirman haber auxiliado a la reclamante tras caer en el lugar del accidente. Quedaría la prueba directa de la mecánica del accidente, aunque es lícito presumir que fuese por el tropiezo en la baldosa, como dice la reclamante.

Sin embargo, la loseta con la que tropezó la reclamante se encuentra "levemente" levantada (informe de la empresa municipal de aguas), y no hay otras losas con desperfectos, coincidiendo los testigos en esta afirmación, aunque exista una zona de la acera con hundimientos respecto al nivel horizontal, según informa el servicio de vía pública, que nada tiene que ver con el daño causado. En las fotografías, aunque su calidad es escasa, no se aprecian desperfectos destacables en la acera, y sí sólo el leve desnivel de la losa a la que la reclamante achaca el daño.

Teniendo en cuenta que el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas que pesa sobre la Administración no puede llevarse al extremo de exigir una perfección absoluta, se debe admitir que existen desperfectos menores que no empecen el buen estado general de conservación y, por tanto, deben ser soportados por los ciudadanos como una carga general de la vida en sociedad. Tal como señala el TSJRM, la responsabilidad apunta las pautas de calidad en la prestación de los servicios que pueden ser exigidas a la Administración. De ahí que un sistema muy amplio de responsabilidad presuponga un estándar alto de calidad de los servicios. En nuestro caso hay que tener en cuenta un estándar intermedio, esto es, el que puede darse con arreglo a las posibilidades de gestión y económicas existentes, con el fin de establecer un equilibrio entre el sistema de responsabilidad, la posibilidad de gestión, sus pautas de calidad y el propio sistema económico financiero, para no convertir el régimen de responsabilidad pública en planteamientos cercanos a una asistencia social universal (STSJRM, nº 144/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de febrero de 2005), es decir, a un sistema providencialista no pensado por la CE (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999).

A partir de dicho juicio de razonabilidad y a la vista de las pruebas practicadas, cabe compartir el sentido de la propuesta de resolución consultada y considerar que no procede estimar la presente reclamación. El desnivel al que se achaca el daño constituye un obstáculo que bien pudiera ser evitado por un peatón de tipo medio que deambula por la vía pública, estando la acera, además, en buen estado general de conservación, ya que sólo se aprecia una losa ligeramente levantada, dato que no permite entender que el daño sea imputable a la Administración.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no ser el daño imputable al servicio público municipal.

No obstante, V.E. resolverá.