



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **186/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de junio de 2014, 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 28 de febrero de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública (expte. **68/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha de entrada en el Registro General de Documentos del Ayuntamiento de Murcia el 28 de mayo de 2013, la interesada interpone reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la caída que sufrió el día 7 de enero de 2011 mientras cruzaba el paso de peatones situado en la calle Saavedra Fajardo de Murcia, a la altura de la calle San Lorenzo y en dirección a la plaza de Europa, debido al mal estado del pavimento.

La reclamante alega que el accidente se produjo debido al mal estado de conservación del pavimento del paso de peatones mencionado y expone que al apoyar el pie en uno de los adoquines se hundió de una parte, lo que provocó que tropezara con el siguiente y que ello motivara que cayera al suelo.

Asimismo, señala que dicho paso de peatones se encontraba, aparentemente, en buen estado pero lo cierto es que varios adoquines estaban rotos y otros hundidos y desnivelados y que esos defectos, a simple vista imperceptibles, lo convertían en un peligroso obstáculo con el que cualquier persona podía tropezar al ser de paso obligado para poder cruzar la calle. Asimismo, manifiesta que la zona carecía de cualquier elemento que señalizara la situación y advirtiera del peligro.

De igual modo, apunta en su escrito de reclamación que las deficiencias que detalla eran conocidas por los Servicios Municipales ya que unos meses después del accidente el propio Ayuntamiento procedió a la reparación del pavimento.

La interesada explica que tuvo que ser evacuada de emergencia en una ambulancia y que, una vez reconocida en la Unidad de Traumatología del Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia, se le diagnosticó una fractura traumática del cóndilo interno del fémur derecho.

Relata la reclamante el proceso de rehabilitación que se vio obligada a seguir y los padecimientos e inconvenientes que ello le causó, hasta poder recibir el alta médica el día 19 de junio de 2012.

Finalmente, manifiesta que las lesiones padecidas han tardado en curar 530 días, de los que 241 de ellos serían días improductivos y 289 corresponderían con días no improductivos, y acompaña la siguiente evaluación económica de la responsabilidad patrimonial que reclama:

1. Indemnización por incapacidad temporal:

- 241 días de baja improductivos, a razón de 56,60 euros: 13.640,60 euros.
- 289 días de baja no improductivos, a razón de 30,46 euros: 8.802,94 euros.
- Factor de corrección por incapacidad temporal (10%): 2.244,30 euros.

2. Indemnizaciones básicas por lesiones y secuelas permanentes parciales:

- Gonalgia postraumática: 4 puntos.
- Rodilla: pérdida de flexión: 5 puntos.
- Rodilla: pérdida de extensión: 3 puntos.
- Dismetría: 4 puntos.

Total de puntuación: 16 puntos por 971,61 euros: 15.545,76 euros.

3. Factores de corrección para indemnizaciones básicas por lesiones y secuelas permanentes parciales:

- Factor de corrección por lesiones permanentes (10%): 1.554,57 euros.
- Perjuicio importante por cojera manifiesta: 24 puntos, a razón de 1.109 euros: 26.616 euros.

4. Factura del facultativo que emite el informe de valoración de daños: 250 euros.

5. Reclamación total: sesenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cuatro, con diecisiete céntimo (68.654,17 euros), más el interés legal correspondiente.

Asimismo, la reclamante acompaña a su reclamación numerosa prueba documental consistente en fotografías del lugar donde ocurrió la caída; actas de manifestaciones de testigos fechadas en el mes de mayo de 2013; informes de la Gerencia de Emergencias del Servicio 061, del Servicio Murciano de Salud; informe de Urgencias del Hospital Virgen de la Arrixaca; informe clínico de evolución del Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica de

dicho centro hospitalario; informe médico de alta; informe clínico de evolución, e informe de valoración de secuelas. Asimismo, la reclamante propone la práctica de prueba testifical, pericial, y documental.

En el Informe de Alta del Servicio de Urgencias del Hospital Virgen de la Arrixaca, de 7 de enero de 2011, se hace constar en el apartado referente a *"Enfermedad actual"* que *"La paciente refiere que en los últimos 3 meses ha tenido molestias en dicha rodilla, por la que está siendo vista en Reumatología. Hoy sufrió traumatismo, al caer de rodillas, con posterior incapacidad para movilizarla, deambular y fuerte dolor"*.

Por su parte, en el informe clínico de evolución emitido por el Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Hospital Virgen de la Arrixaca, de 2 de noviembre de 2012, se señala, entre otros extremos, que *"A partir de la 10ª semana se quita la ortesis y empieza la deambulación al aparecer consolidación en la imagen radiográfica"*.

**SEGUNDO.-** Mediante oficio de la Responsable de Gestión de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Murcia, se notifica a la interesada la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial como consecuencia de las supuestas lesiones sufridas. Asimismo, en dicha comunicación se da traslado a la interesada de la información prescrita en el artículo 42.4 LPAC y se le informa de que se ha resuelto abrir un período ordinario de prueba de treinta días. De igual modo, se le requiere para que proponga los medios de prueba que considere pertinentes y para que aporte sendas declaraciones en las que, de manera respectiva, manifieste si ha recibido indemnización por compañía de seguros u otra entidad pública o privada en relación con los hechos que se han expuesto e indique, en su caso, las cantidades recibidas, y si ha formulado cualquier reclamación o interpuesto procedimiento judicial por esos mismos hechos. También se le solicita que aporte las alegaciones, documentos e informaciones que estime oportunas.

**TERCERO.-** El día 4 de julio de 2013 se practica la prueba testifical de x. Como consta en el acta de la comparecencia, se le formula a la testigo, entre otras, la siguiente pregunta:

*"¿Qué hechos presencié en relación al incidente que manifiesta haber sufrido x?"*

A lo que la testigo contesta:

*"Yo iba por la acera de enfrente y vi una señora que iba cruzando por el paso de peatones y vi que tropezó con el pie porque había unos adoquines levantados, sueltos. No sé si tropezó con los adoquines sueltos o metió el pie entre ellos. La separación de los adoquines deja un socavón entre ellos. Yo vi los adoquines sueltos..."*

Se le formula asimismo la siguiente pregunta:

*"¿Vio usted el momento en que se produjeron los hechos manifestados? ¿Dónde se encontraba usted?"*

A lo que la testigo contesta:

*"Sí, vi el tropezón. Ella estaba cruzando la calle, venía de frente a mí".*

También se le pregunta a la testigo:

*"¿Había presenciado usted alguna otra caída en dicho lugar con anterioridad a la caída de x como consecuencia del socavón?"*

Y ella contesta:

*"No, no he presenciado nada pero posteriormente han arreglado la calle".*

Por último, interesa recordar que también se hace constar en el acta de la comparecencia que se le muestran a la testigo las fotografías aportadas por la reclamante, y que reconoce el lugar de la ocurrencia de los hechos manifestados pero que cree que había algún adoquín más suelto.

**CUARTO.-** Con fecha 12 de julio de 2013 tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Murcia un escrito de la reclamante, de 5 de julio anterior, en el que, entre otros extremos, manifiesta que no ha recibido indemnización alguna por parte de ninguna compañía de seguros, que no ha formulado reclamación o interpuesto procedimiento judicial alguno en relación con esos hechos, y que se ratifica en sus alegaciones y en la práctica de los medios de prueba que propuso en su escrito de reclamación, de 21 de mayo de 2013.

**QUINTO.-** El día 5 de agosto de 2013 la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Murcia remite un estudio de la documentación realizado por su servicio médico junto con el que acompaña el cálculo de la indemnización, que se concreta en la cantidad de 29.321,49 euros.

En el citado estudio se pone de manifiesto que se considera correcto entender que el periodo de sanidad reclamado comprende 530 días, aunque también se propone que se exija a la reclamante que aporte los certificados de asistencias a las sesiones de rehabilitación, pues la fecha del alta médico-legal vendría determinada por la fecha en que finalizó dichas sesiones. Respecto al periodo impositivo, se considera que goza de ese carácter el tiempo transcurrido hasta la semana décima, ya que después se confirmó la consolidación de la fractura y la paciente inició la deambulaci3n. Por eso, se propone considerar 70 días como impositivos y 460 como no impositivos.

Por lo que se refiere a la valoraci3n de las secuelas, adem3s de que en el estudio se considera razonable valorar cierto grado de incapacidad permanente parcial, se propone la siguiente:

- Gonalgia postraumática: 3 puntos.
- Rodilla: pérdida de flexión: 5 puntos.
- Rodilla: pérdida de extensión: 3 puntos.
- Perjuicio estético: 4 puntos.

**SEXTO.-** El día 3 de septiembre de 2013 recibe el órgano instructor la comunicación interior con la que se acompaña el informe emitido por el Departamento de Calidad Urbana del Ayuntamiento consultante, de 27 de agosto de 2013, con el que se acompañan varias fotografías y en el que se hace constar que realizada visita de inspección a la zona se ha podido comprobar que el estado del pavimento es bueno.

Además, se añade en dicho informe que *"El pavimento del citado paso de peatones estaba siendo reparado en fecha 10 de febrero de 2011, según fotos adjuntas de ese día. En el año 2012, se realizan obras de remodelación de la plaza de Europa y la calle Saavedra Fajardo, se modifica el pavimento del paso de peatones. Es decir con anterioridad al conocimiento de los hechos presentados en la reclamación, que han tenido entrada en este Servicio con fecha 21 de junio de 2013"*.

**SEPTIMO.-** Mediante oficio de fecha 13 de septiembre de 2013, la Responsable de Gestión Patrimonial del Ayuntamiento de Murcia notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia y se le pone de manifiesto el expediente para que pueda examinarlo, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes. De igual forma, se le requiere a la interesada para que aporte copia del certificado de asistencia a sesiones de rehabilitación, indicando fechas de comienzo y finalización de las mismas.

**OCTAVO.-** La reclamante formuló las alegaciones correspondientes mediante escrito presentado en el Registro General de Documentos de ese Ayuntamiento en fecha 17 de octubre de 2013, con el que acompañaba varios certificados de asistencia a sesiones de rehabilitación que, según expone la reclamante, acreditarían la práctica de sesiones de rehabilitación con fecha posterior a la del alta médica, que se produjo el día 19 de junio de 2012.

De igual modo, en el escrito referido se formulan diversas consideraciones en relación con las pruebas testificales practicadas, acerca del Informe del Servicio de Mantenimiento del Ayuntamiento de Murcia y sobre la valoración del daño realizada por el servicio médico de la entidad aseguradora del Ayuntamiento. Finalmente, se solicita que el órgano instructor requiera al Servicio de Mantenimiento ya citado con el objeto de que emita un informe complementario en el que indique la fecha exacta de realización de las obras de reparación del pavimento, y en qué consistieron las obras, precise la persona física o jurídica que las realizó y se aporten fotografías de la situación del pavimento con anterioridad a su reparación.

**NOVENO.-** Con fecha 6 de noviembre de 2013 se emite nuevo informe por parte del Departamento de Calidad Urbana de la Oficina de Obras y Proyectos Municipales en el que se hace constar que *"... en la fecha de la caída el estado del pavimento de la zona en cuestión, se encontraba dentro de los parámetros de razonabilidad propios de las vías públicas en espacios urbanos de este uso, debiendo, en todo caso, calificarse el estado señalado por el reclamante dentro de los riesgos socialmente admitidos propios de la vida común, constituyendo los posibles perjuicios que de este estado pudieran derivarse, más una cuestión de tolerabilidad social que de objetivo*

*resarcimiento por imputable a la Administración que presta el servicio de conservación de las vías públicas".*

De igual modo, se señala que el Servicio de Mantenimiento de las Vías Públicas promovió la realización de obras consistentes en la sustitución del adoquín motivo de la reclamación quedando las obras terminadas el día 10 de febrero de 2011. Finalmente, se acompaña una fotografía del estado del pavimento anterior a su reparación.

**DECIMO.-** Mediante oficio de fecha 21 de noviembre de 2013, la Responsable de Gestión Patrimonial del Ayuntamiento de Murcia notifica a la reclamante la apertura de un nuevo trámite de audiencia para que, entre otros extremos, pueda tomar conocimiento del informe al que se hace referencia en el Antecedente que precede. La reclamante formula alegaciones por medio de escrito presentado ante el Registro General de Documentos del Ayuntamiento el día 18 de diciembre de 2013.

**UNDECIMO.-** El día 31 de enero de 2014 el órgano instructor recibe el informe de la entidad aseguradora del Ayuntamiento de Murcia en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

*"Consideramos que el Ayuntamiento de Murcia no debería asumir responsabilidad en el presente siniestro, al entender que el escaso desnivel entre los adoquines en ningún caso puede considerarse como insalvable y peligroso con arreglo a los criterios de la diligencia media exigible a todos los peatones en su deambulación por la ciudad, de lo contrario estaríamos convirtiendo a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todo evento dañoso. En consecuencia, consideramos que el Ayuntamiento de Murcia debería emitir resolución desestimatoria".*

**DUODECIMO.-** Con fecha 14 de febrero, la Jefa del Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Murcia formula propuesta de resolución desestimatoria por considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

**DECIMOTERCERO.-** Mediante Decreto adoptado por el Concejal Delegado de Contratación y Patrimonio con fecha 17 de febrero de 2014, se resuelve dar traslado del referido expediente de responsabilidad patrimonial a este Consejo Jurídico para que emita el correspondiente Dictamen preceptivo, una vez incorporados los extractos de secretaría e índice de documentos, mediante oficio que tuvo entrada el día 28 de febrero de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación de responsabilidad

patrimonial dirigida frente a un Ayuntamiento de la Región de Murcia en solicitud de una indemnización igual o superior a 50.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y con el artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RRP).

## **SEGUNDA.-** Legitimación, plazo y procedimiento.

1. La legitimación activa corresponde a la interesada, que sufrió los daños físicos por los que reclama la correspondiente indemnización.

La legitimación pasiva a la Administración titular del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa el daño. En el supuesto sometido a consulta, corresponde al Ayuntamiento de Murcia que debe garantizar el mantenimiento de las vías públicas que hagan posible la deambulación y la circulación por ellas en las oportunas condiciones de seguridad.

2. La acción resarcitoria ha de entenderse ejercitada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 142.5 LPAC, toda vez que, si bien los hechos a los que se imputa el daño sucedieron el día 7 de enero de 2011, la interesada recibió el alta médica el día 19 de junio de 2012 y formuló la reclamación el día 28 de mayo de 2013.

3. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

## **TERCERA.-** Elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: Existencia; concurrencia de causas.

I. En el ámbito de las Administraciones locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (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 contenido del artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por otra parte, el artículo 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 (artículos 25.2.d) y 26.1.a) LBRL), al objeto de garantizar unas objetivas condiciones de seguridad para el tránsito de vehículos y personas.

Atendiendo la remisión a la legislación general en materia de responsabilidad patrimonial que se contiene en la normativa de carácter local, según se desprende de lo establecido en el artículo 139 y siguientes LPAC, cuando la Administración Pública ocasiona un daño a los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de sus servicios públicos, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley. De esta manera, la responsabilidad patrimonial de la Administración se presenta configurada como una responsabilidad fuertemente objetivada y directa.

Ahora bien, a este respecto, el Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en anteriores Dictámenes, ha de destacar que si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, entre otras).

Así, el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa no supone que se responda de forma automática, tras constatar la realidad de la lesión. La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Septiembre de 2002 unifica criterios en torno al alcance de la responsabilidad objetiva de la Administración respecto al funcionamiento de sus servicios públicos, recordando *"reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo que tiene declarado, en Sentencia de 5 junio de 1998 (recurso 1662/94), 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". Y en la sentencia de 13 de noviembre de 1997 (recurso 4451/1993) también afirmamos 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".*

A pesar de que el tenor literal del citado artículo 139.1 LPAC se refiere exclusivamente al *"funcionamiento"* de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el *"no funcionamiento"* de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración hubiese actuado de manera positiva para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

De ahí que, como recuerda la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 22 de diciembre, siempre que se produzca un daño en el patrimonio de un particular, sin que éste venga obligado a soportarlo en virtud de disposición legal o título jurídico, hay que entender que se origina la obligación de resarcir por parte de la Administración, si se cumplen los requisitos exigibles para ello, ya que al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos, es totalmente irrelevante para la imputación de los mismos a la Administración que ésta haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa, o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal. La naturaleza objetiva o por el resultado de la responsabilidad administrativa excluye la

necesidad de acreditar, no ya el dolo o culpa en la actuación de los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño, sino incluso de probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que regulan el régimen de esta responsabilidad extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos; por ello *"debe concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable"* (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de noviembre).

II. Partiendo de lo que ha quedado expuesto, se advierte en el caso que nos ocupa la concurrencia de responsabilidades por parte del Ayuntamiento consultante y de la reclamante en la producción de los daños por los que se reclama. Así, nos encontramos en presencia de un daño real, efectivo e individualizado en la persona de la reclamante, que sufrió una caída el día 7 de enero de 2011 mientras cruzaba el paso de peatones situado en la calle Saavedra Fajardo, a la altura de la calle San Lorenzo y en dirección a la Plaza de Europa, en el municipio de Murcia, lo que le provocó la fractura traumática del cóndilo interno del fémur derecho. Este hecho motivó que fuese trasladada en ambulancia al Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia, que se le practicase una artrocentesis y que se le inmovilizase la fractura con una férula. Con posterioridad, la reclamante se tuvo que someter a un largo proceso de rehabilitación hasta que fue dada de alta el día 19 de junio de 2012. Estos extremos han quedado acreditados por medio de las declaraciones de los testigos de la caída y de los informes de la Gerencia de Emergencias del Servicio 061; del informe del Servicio de Urgencias del Hospital Virgen de la Arrixaca; del informe de alta en rehabilitación; del informe de evolución, y del informe clínico de valoración de secuelas que se acompañan junto con el escrito de reclamación y que obran en el expediente administrativo.

De igual forma, conviene destacar que sí que aparecen acreditadas las circunstancias concretas que concurrieron para que se produjese la caída a la que se hace referencia en este expediente. Así, como apunta la testigo x en las manifestaciones que se recogen en el acta de 2 de mayo de 2013, que acompaña la interesada con su escrito de reclamación, cuando iba a la altura del paso de peatones en cuestión *"vi caer en medio del mencionado paso de cebra a una señora que iba acompañada de su hija, tras tropezar con uno de los adoquines sueltos de la mitad del paso de cebra... Recuerdo que el paso de cebra estaba en muy mal estado, con múltiples adoquines sueltos y levantados... Manifiesto que las fotos que se acompañan a esta acta de manifestaciones corresponden exactamente con el lugar de la caída y con el estado del pavimento de dicho paso de cebra"*.

Estas manifestaciones fueron corroboradas por la testigo citada en la comparecencia que se llevó a efecto el día 4 de julio de 2013, cuando declaró haber visto que la reclamante, que cruzaba por el paso de peatones frente a ella, tropezó porque había unos adoquines levantados, sueltos, que ella misma pudo ver.

De este modo, se plantea en esta ocasión si los daños por los que se solicita indemnización son imputables, en una adecuada relación de causalidad, es decir, entendida en términos jurídicos y no meramente fácticos, al anormal funcionamiento de los servicios públicos encargados de velar porque el tránsito de los viandantes por un concreto paso de peatones de la ciudad de Murcia se realice en las debidas condiciones de seguridad o si, por el contrario, la recurrente omitió por su parte los deberes de atención y cuidado en la deambulación que le corresponden, de acuerdo con lo que se sostiene en la propuesta de resolución. Como ya se ha apuntado, y de manera muy similar a lo que se determinó por este Consejo Jurídico con ocasión de su Dictamen núm. 49/2013, cabe apreciar una concurrencia de causas en la producción de los daños físicos derivados de la caída sufrida por la interesada.

Para alcanzar esa conclusión se debe partir, en primer lugar, del análisis de la jurisprudencia y de la doctrina de los diferentes órganos consultivos recaída con ocasión de reclamaciones similares a la que aquí se somete a consulta. Así, se puede constatar que se ha establecido una clara diferenciación entre las causas o motivos de producción de cierto tipo de caídas según su relación con situaciones concretas de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos municipales.

En este sentido, cabe citar, entre otras, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 17 de febrero de 2012 y 30 de junio de 2011, y traer a colación el Dictamen núm.76/2005 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en el que se recuerda que *"en ese ámbito de la actividad municipal respecto de las aceras y calzadas, cuya finalidad es precisamente facilitar el tránsito de personas y vehículos, cabe distinguir, como viene haciendo la jurisprudencia, las caídas ocasionadas por traspies con elementos consustanciales a las vías urbanas, como semáforos, señales de tráfico, bordillos y demás mobiliario urbano, en las que, con carácter general, no se aprecia la concurrencia del requisito del nexo causal con el funcionamiento del servicio público, de aquellas otras caídas provocadas por otra clase de elementos, tales como baldosas o losetas en estado deficiente de conservación, agujeros y socavones producidos por esa misma deficiencia o por la realización de obras públicas no señalizadas adecuadamente, las cuales pueden, siempre atendiendo a las circunstancias del caso, comportar el reconocimiento de una actuación omisiva de la Administración determinante de responsabilidad"*.

De conformidad con lo que se ha expuesto, debe reconocerse que el daño que se alega en esta ocasión se ha producido, en relación de causa a efecto, como consecuencia del defectuoso funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas, tanto de calzadas como de aceras, que corresponde a esa Administración municipal con el fin de garantizar unas objetivas condiciones de seguridad para el tránsito y deambulación de personas y para la circulación de vehículos.

Esa exigencia de adecuado mantenimiento del estado de las vías públicas que compete a la Administración municipal, y que debe predicarse de la generalidad de todas ellas, alcanza, sin embargo, un carácter más acentuado e intenso cuando se refiere a aquellos tramos que como los pasos de peatones sirven de intersección entre el tráfico peatonal y la circulación rodada. Como se ha expuesto, el grado de adecuación, conservación y mantenimiento del pavimento en esos casos debe ser más elevado que el que pudiera exigirse, si cabe, en relación con otros espacios de las vías públicas porque cuando los peatones atraviesan esas zonas de paso deben prestar atención no sólo al estado del suelo sino, de manera prioritaria, a las circunstancias del tráfico y tratar de evitar además, según las situaciones, posibles colisiones con otros viandantes. Debe recordarse que en este caso se trataba de un paso de peatones con vado de resalte no regulado por semáforo, que se encuentre situado en un lugar muy céntrico de la ciudad de Murcia, por donde transita a diario un número muy elevado de personas y sufre una circulación rodada muy intensa. Debido a esas circunstancias concretas, resulta comprensible que la atención de los viandantes en dicho paso de peatones se concentre más en las circunstancias del tráfico que en la propia situación del pavimento.

Los pasos de peatones constituyen, por tanto, espacios de intersección entre aceras y calzadas en los que los peatones suelen prestar de manera perfectamente comprensible y lógica un grado de atención al estado del pavimento menor del que debiera exigirse en relación con otros tramos de las vías públicas. Como se ha dicho, si en ellos la atención de los viandantes se suele dispersar como consecuencia de las vicisitudes del tráfico, al que deben atender por elementales razones de seguridad, y de la posible concurrencia con otras personas sobre un espacio físico relativamente reducido y posiblemente durante un tiempo de tránsito igualmente corto, ello supone un recíproco incremento de la exigencia de adecuado mantenimiento y conservación municipal del pavimento, hasta el extremo de acentuar los rasgos objetivos del sistema de responsabilidad patrimonial cuando ello no ocurre. En estos supuestos, las Corporaciones municipales se encuentran obligadas a extremar su diligencia para tratar de garantizar la seguridad de los viandantes y deben responder cuando se han ocasionado daños como consecuencia de su falta de actuación o de la adopción de medidas claramente ineficaces o inapropiadas.

De acuerdo con lo que se acaba de exponer resulta evidente que la causa directa del resultado dañoso que se alega se encuentra en la falta de adecuación, conservación y mantenimiento del pavimento de la zona del paso peatonal en cuestión para garantizar la seguridad del tránsito y deambulación de los peatones, ya que estaba compuesto por piezas o elementos que, como los adoquines que lo componían, podían soltarse, desplazarse y ofrecer un cierto movimiento que propiciase la pérdida de equilibrio de los viandantes o favoreciese su tropiezo con otros elementos de la propia zona de paso. En este caso concreto, como alega la reclamante en su escrito de reclamación, se vio sorprendida cuando al apoyar el pie en una de las losetas que componían el pavimento "se hundió de una parte, provocando que tropezara con la siguiente ocasionándome la caída".

De ese modo, la propia naturaleza del pavimento en cuestión y el emplazamiento del paso de peatones en una calle céntrica y muy transitada de la ciudad demandaba a todas luces que los servicios municipales extremasen sus obligaciones de vigilancia, cuidado y mantenimiento del pavimento de un modo más exigente que el suele ser necesario en relación con otros tramos de las vías públicas.

A ello debe agregarse que, en este caso, el estado del área central del pavimento del paso de peatones por donde transitaba la reclamante el día en cuestión puede considerarse como deficiente y deteriorado si nos atenemos a la observación de las numerosas fotografías que obran en el expediente administrativo, muy alejado de los parámetros de exigibilidad o rendimiento medio del servicio que deben ser exigibles para garantizar la seguridad de los viandantes. A pesar de ello, se debe dejar constancia también de que no se aprecia que dicho estado de deficiencia fuese generalizado para todo el paso de peatones, sino reducido a un amplio, pero concreto, espacio central. De ello cabe inferir que el espacio colindante con dicha anomalía se encontraba dentro de los parámetros de razonabilidad o tolerancia social, lo que hubiera permitido una deambulación segura si se hubiese utilizado.

El hecho de que, como se ha podido constatar, se haya vulnerado el deber municipal que impone mantener en adecuado estado de conservación ese concreto tramo de vía pública urbana y que, como consecuencia de ello, se haya producido un déficit en la actividad administrativa correspondiente, establece el necesario nexo causal que debe existir entre la actuación o la omisión administrativa y las consecuencias dañosas que se alegan para que pueda apreciarse la responsabilidad de la Administración municipal.

Como prueba adicional de lo que acaba de señalarse conviene recordar que en el propio Informe del Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Murcia, de 27 de agosto de 2013, se señala que el pavimento del paso de peatones fue objeto de reparación el día fecha 10 de febrero de 2011, esto es, poco después de un mes de la fecha en que se produjo la caída. Otra cuestión diferente es que, con posterioridad y como consecuencia de las obras de remodelación de la plaza de Europa y la calle Saavedra Fajardo, se modificase de nuevo el pavimento del paso de peatones referido y que en la actualidad ofrezca un estado o configuración totalmente diferente.

Pero abundando en la primera obra de reparación, que es la que aquí interesa, se debe señalar que también hay en el expediente otro informe del mencionado Servicio municipal, de 6 de noviembre de 2013, en el que se señala que se "*procedió a las obras consistentes en la sustitución del adoquín motivo de la reclamación quedando las obras terminadas el día 10 de febrero de 2011*".

A pesar de ello, el examen de las fotografías que se acompañan con el informe del Servicio municipal de contratación ya citado, de 27 de agosto de 2013, permiten llegar a la convicción de que las labores de reparación

a las que se refiere la Administración municipal tuvieron un alcance mayor que la simple sustitución del adoquín concreto que pudo constituir la causa directa de la caída y denotan que el estado del pavimento en el momento en el que se produjo la caída de la recurrente era claramente inadecuado.

III. Pero, además de lo expuesto, el simple examen de la prueba gráfica aportada por la propia reclamante permite considerar que no ajustó su nivel de atención a las circunstancias en las que se encontraba el paso de peatones por el que deambulaba. De manera contraria a lo que sostiene en su reclamación, en la que apunta que las deficiencias de varias losetas del paso de peatones eran imperceptibles, lo cierto es que las irregularidades del área central del pavimento sobre el que se produjo su caída eran claramente apreciables a simple vista, con tal de que se hubiese echado un rápido vistazo al estado de la vía, y hubieran debido inducir a la interesada -y a su propia hija, con la que caminaba- a buscar otros espacios sobre los que deambular con mayor seguridad. Interesa apuntar que la propia declaración de uno de los testigos que pudo observar la caída de la reclamante da a entender que la mala situación en la que se encontraba el pavimento de la zona central del paso de peatones era manifiesta.

De hecho, el desnivel que ofrece uno de los adoquines, presumiblemente el que motivó la caída, es claramente apreciable para cualquier transeúnte que, a plena luz del día como sucedió en este caso, deambule por la vía pública con un mínimo de atención y cuidado. Y, a mayor abundamiento, se debe de entender que los dolores que consta que venía sufriendo en la rodilla a lo largo de los tres meses anteriores a la caída hubieran debido incitar a la reclamante a que extremase su cuidado y diligencia en la deambulación, ya que en ese caso su capacidad de reacción ante cualquier imprevisto, claramente afectada por el dolor localizado que tenía, podría encontrarse seriamente limitada.

Así pues, en lo que se refiere al reparto de las responsabilidades que la concurrencia de causas conlleva, y ante la inexistencia de parámetros objetivos claros que permitan atribuir una mayor parte del daño a uno u otro de los agentes, procede distribuirla equitativamente, por lo que la Administración habrá de responder de un cincuenta por ciento del daño que se considere acreditado.

#### **CUARTA.-** Cuantía de la indemnización.

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el servicio municipal, procede, como señala el artículo 12.2 RRP, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización. Para ello es preciso examinar cada uno de los conceptos en los que la reclamante desglosa la indemnización solicitada. Como cuestión previa debemos abordar la procedencia de aplicar en la cuantificación de las lesiones corporales (tal como hace el informe de valoración del daño corporal aportado por la interesada), las reglas de baremación contenidas en el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en los accidentes de circulación, establecido por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (TRRC), cuestión sobre la que este Consejo Jurídico considera que no existe obstáculo que impida aceptar los patrones de evaluación mencionados, siempre que se empleen con el carácter orientativo que en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración ha establecido la jurisprudencia (por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2000).

Sentada la anterior premisa, corresponde al Consejo Jurídico determinar los criterios que se detallan a continuación para proceder a la valoración del daño producido, con respeto al principio de indemnidad que debe presidir esta labor de cuantificación del daño, de forma que la compensación que se ofrezca a la damnificada

consiga la reparación del daño causado en sus propios términos, de manera integral, sin que se produzcan excesos ni defectos.

1) Indemnizaciones básicas por lesiones y secuelas permanentes parciales.

La interesada aporta junto con su escrito de reclamación un informe de valoración del daño corporal en el que las secuelas se valoran con arreglo al sistema de puntos, al que se somete expresamente para la cuantificación de la indemnización. De conformidad con lo que se establece en el referido informe de parte, las secuelas serían las siguientes:

- Gonalgia postraumática de rodilla derecha: 4 puntos.
- Limitación de la movilidad: Flexión (85°): Mueve más de 45° y menos de 90°: 5 puntos.
- Extensión (15°): Mueve más de 10°: 3 puntos.
- Dismetría de 1 cm: 4 puntos.

De otro lado, se incluye en el informe de valoración la reclamación en concepto de perjuicios estéticos, considerado importante por cojera manifiesta y dificultad para la deambulación, que se valora en 24 puntos.

Finalmente, entiende la reclamante que procede aplicar un factor de corrección (10 por 100) por perjuicios económicos ya que se encontraba en edad laboral, aunque no justifica ingresos.

Sin embargo, se apunta en el estudio de la documentación que realiza el servicio médico de la compañía aseguradora que parece correcta la valoración de las secuelas consistentes en las limitaciones en la flexión y en la extensión de la rodilla. Sin embargo, propone una rectificación y, por tanto, una valoración de 3 puntos en relación con la gonalgia (frente a los 4 puntos que reclama la interesada) ya que debe tenerse en cuenta que la paciente ya refería algias en la rodilla al menos tres meses antes del accidente, tal y como figura recogido en el Informe del Servicio de Urgencias del Hospital Virgen de la Arrixaca.

De igual modo, en el citado estudio de la documentación se niega la existencia de una disimetría (que se valora en el informe de valoración con 4 puntos) ya que no se trataría de una secuela propia de una fractura no desplazada del cóndilo, no se aporta ninguna telemetría y ningún informe asistencial hace mención a ella.

Con relación al perjuicio estético, en el citado estudio de la documentación realizado por el servicio médico de la compañía aseguradora se considera desproporcionado reclamar 24 puntos (debe recordarse que el baremo aplicable contempla un máximo posible de 50 puntos) cuando eso se correspondería con una afectación del 100 por 100 de la superficie corporal. En su lugar, propone efectuar una valoración de 4 puntos, que se correspondería con un perjuicio estético de carácter ligero, lo que parece más razonable si nos atenemos a la naturaleza de ese tipo de perjuicio.

Por otra parte, debe recordarse que aunque es cierto que en el estudio de documentación del servicio médico de la compañía aseguradora se considera razonable valorar cierto grado de incapacidad permanente parcial, no es menos cierto que en el escrito inicial de la recurrente no se contiene reclamación alguna por tal concepto. En este sentido, en el informe clínico de valoración que acompaña con ese escrito tan sólo figura la mención que realiza el facultativo según la cual considera que esas secuelas le incapacitan para el disfrute del ocio y las actividades cotidianas de la vida.

Ante esa circunstancia, cabe entender en virtud del principio de congruencia que no corresponde valorar ese tipo de incapacidad cuando la propia reclamante no lo ha solicitado. En todo caso, conviene insistir en el hecho de que la incapacidad permanente parcial no se encuentra suficientemente acreditada y de que no se ha desplegado ninguna actividad probatoria que permita realizar una adecuada apreciación de naturaleza valorativa, más allá de la que aparece reflejada en el informe pericial de parte. De otro lado, también debe tenerse en cuenta que no obra en el expediente administrativo ninguna resolución administrativa en la que se reconozca ningún tipo de minusvalía o discapacidad.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que los conceptos que debieran ser objeto de valoración serían los siguientes:

- Gonalgia postraumática: 3 pts.
- Rodilla: pérdida de flexión: 5 pts.
- Rodilla: pérdida de extensión: 3 pts.

De conformidad con lo que se establece en la Resolución de 20 de enero de 2011, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2011 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, el importe de cada punto, atendiendo el total de 11 (3+5+3) y la edad de la recurrente en el momento del accidente (53 años), asciende a 802,80 euros, lo que determinaría una indemnización por ese concepto de 8.830,8 euros.

De otro lado, debe tenerse en cuenta también el perjuicio estético que pudiera corresponderse en esta ocasión, cuya valoración se ha estimado razonable y ajustada aquí en 4 puntos. De ese modo, debe recordarse que el importe de cada punto, atendiendo además a la edad de la recurrente en el momento del accidente (53 años) asciende a 734,20 euros, lo que supondría una indemnización por ese concepto de 2.936,8 euros.

Por consiguiente, ello arroja un total de 11.767,6 euros en concepto de indemnizaciones básicas por lesiones y secuelas permanentes parciales. Como ya se dejó apuntado, se considera asimismo que procede aplicar un factor de corrección (10 por 100) por perjuicios económicos, ya que la interesada se encontraba en edad laboral, de manera que correspondería sumar 1.176,76 euros a la referida cantidad.

Finalmente, el total de la suma de las indemnizaciones por lesiones y secuelas permanentes parciales y del factor

de corrección apuntado asciende a la cantidad de 12.944,2 euros.

## 2) Incapacidad temporal.

La interesada pone de manifiesto en su escrito de reclamación que las lesiones que sufrió tardaron en curar 530 días, que son los que median entre la fecha de la caída, esto es, el 7 de enero de 2011, y la fecha en que recibió el alta médica, es decir, el 19 de junio de 2012, y precisa que de ellos 241 tendrían la condición de días de baja improductivos y 289 de días de baja no improductivos.

No obstante, aunque en el informe que emite el facultativo de la entidad aseguradora del Ayuntamiento consultante se coincide en reconocer con el informe de parte que el período de sanidad comprende 530 días, se hace constar que tan sólo puede considerarse improductivo el tiempo que transcurre hasta la semana décima, pues a partir de ese momento se confirmó la consolidación de la fractura y la paciente inició la deambulacion. Por tanto, se deja señalado claramente en ese informe que desde entonces no presentaría un impedimento total para el desarrollo de sus actividades de la vida ordinaria.

De acuerdo con esa interpretación, con la que coincide este Consejo Jurídico, el número de días improductivos sería de 70 mientras que el número de días no improductivos de 460. Así pues, la cuantificación económica del período de incapacidad temporal sería la siguiente:

- 70 días de baja improductivos, a razón de 55,27 euros diarios: 3.868,90 euros.
- 460 días de baja no improductivos, a razón de 29,75 euros diarios: 13.685,00 euros.

Además, la interesada solicita que se le aplique un factor de corrección adicional del 10 por 100 por incapacidad temporal que cuantifica en la cantidad de 2.244,30 euros. Sin embargo, no justifica ingresos de ningún tipo, y tampoco acredita que desarrolle actividad profesional alguna. Así, en la página 6 de su reclamación señala que *"Las lesiones me han impedido durante los primeros casi 8 meses atender mi actividad profesional de consulta particular, así como realizar mi actividad como ama de casa"*. A pesar de ello, conviene insistir en el hecho de que la reclamante no llega a concretar en ningún momento en qué pueda consistir esa actividad de consulta profesional a la que se refiere ni tampoco alcanza a desplegar la menor actividad probatoria que la acredite. Por esa razón, y no justificado ingreso económico alguno, no puede considerarse que sea un factor que deba ser tenido en cuenta a la hora de establecer el importe de la indemnización correspondiente.

Por tanto, el total de la indemnización en concepto de incapacidad temporal asciende a la cantidad de 17.553,90 euros, sin que proceda aplicar factor de corrección alguno como se ha dejado dicho en el párrafo anterior.

## 3) Informe pericial.

La interesada solicita en su escrito de reclamación que al importe total de la indemnización que pide se le añada el

que se corresponde con los gastos de emisión del referido informe de evaluación de daños, que alcanzan en este caso los 250 euros, como obra debidamente acreditado en el expediente administrativo.

La cuestión acerca del carácter indemnizable o no de los gastos de peritación ha sido objeto de análisis por este Consejo Jurídico, entre otros, en sus Dictámenes núm. 133/2007 y 193/2011. En ellos se hace alusión expresa a la doctrina del Consejo de Estado que sostiene, con carácter general, que los gastos de peritación no son indemnizables ya que no tienen el carácter de gastos preceptivos y se desembolsan por el reclamante en su propio y exclusivo beneficio (por todos, el Dictamen núm. 3595/1998); no obstante, esta regla general admite excepciones, como se advirtió en los Dictámenes antes citados, cuando se señalaba que cuando las actuaciones periciales se tornan en prueba esencial para valorar los perjuicios, sí que procede su reintegro, de conformidad con una línea jurisprudencial (por todas, SSTs, Sala 3ª, de 20 de enero y 3 de febrero de 2001) que sostiene que debe reconocerse el derecho al reintegro de los gastos habidos en la vía administrativa previa, siempre que sean probados.

En el supuesto sometido a consulta, el informe de valoración pericial del daño aportado por la reclamante no ha adquirido el carácter de prueba esencial para la determinación de su alcance, ya que, en el ejercicio de la valoración de la prueba practicada con arreglo al criterio de la sana crítica que le corresponde, este Consejo ha considerado más adecuado y razonable seguir las pautas de valoración que se recogen en el estudio de la documentación que ha aportado la entidad aseguradora del Ayuntamiento consultante.

Estima, en suma, el Consejo Jurídico que, en el presente supuesto y en atención a la consideración expuesta, no procede incorporar al *quantum* indemnizatorio la cantidad de 250 euros en concepto de gastos de emisión de informe clínico de valoración.

#### 4) Importe total indemnizatorio, aplicación de índice corrector y actualización.

En consecuencia, el importe total de la indemnización ascendería a la cantidad de 30.498,1 euros, una vez que se han sumado la indemnización por lesiones y secuelas permanentes parciales (12.944,2 euros) y la indemnización por incapacidad temporal (17.553,9 euros). Sin embargo, se debe aplicar a dicha cantidad un índice corrector del cincuenta por ciento en atención a la concurrencia de causas que se ha advertido en la Consideración Tercera, por lo que la cantidad que correspondería abonar a la interesada ascendería a quince mil doscientos cuarenta y nueve euros, con cinco céntimos (15.249,05 euros). Por último, debe tenerse en consideración que el importe total de la indemnización que se ha dejado apuntado debe ser actualizado conforme con lo que se establece en el artículo 141.3 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar el Consejo Jurídico que sí concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si bien se estima que en la causación del daño también concurrió culpa de la propia

interesada.

**SEGUNDA.-** La cuantía de la indemnización a abonar a la reclamante debería ajustarse a lo indicado en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

