



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **152/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Jumilla, mediante oficio registrado el día 16 de enero de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, como consecuencia de los daños sufridos por caída accidental al cruzar paso de peatones en vía pública (expte. **12/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 21 de julio de 2017 D. Y, abogado, actuando en nombre y representación de D.^a X, presentó en el Registro General del Ayuntamiento de Jumilla una reclamación de responsabilidad patrimonial solicitando una indemnización, que habría de concretarse en el período de prueba por ser imposible valorarla en ese momento, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente acaecido el día 22 de septiembre de 2016, cuando su representada se disponía a cruzar por el paso de peatones existente en la avenida Barón del Solar de esa localidad, entre el Centro de especialidades médicas y la farmacia del licenciado M, y tropezó con un irregular levantamiento del pavimento del citado paso.

Exponía en su reclamación que ese día, D.^a X tropezó con el pavimento del paso de peatones citado, que formaba un escalón de 3 o 4 cm, según la policía local y 4 o 5 cm según el informe pericial que aportaba. El levantamiento estaba formado por un parche de asfalto colocado con posterioridad a la construcción del paso de peatones, siendo inapreciable a la vista de cualquier peatón, convirtiéndose en la causa principal de la caída de la interesada que fue atendida por otros dos viandantes que pasaban cerca del lugar. Estos avisaron inmediatamente al Servicio de Emergencias "112", personándose la Policía Local así como los servicios sanitarios del Centro de Salud de Jumilla, por los que fue atendida, siendo posteriormente trasladada al Hospital "Virgen del Castillo" (HVC) de Yecla, en donde se le realizó una TAC craneal e, inmediatamente, a la vista de la gravedad de la situación, fue trasladada en ambulancia al Hospital General Universitario "Virgen de la Arrixaca", de Murcia (HUVA). Allí fue ingresada en la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) hasta que el día 24 de septiembre de 2016 se le trasladó a planta. Al día siguiente presentó un deterioro neurológico brusco y una pausa de apnea por lo que se le realizó una nueva TAC, observando un aumento del edema, y siendo remitida nuevamente al HVC, en donde fue ingresada el día 29 siguiente, presentando como diagnósticos principales:

- Hematoma intraparenquimatoso frontoparietal derecha.
- Sospecha de LOE parietal derecha subyacente al hematoma.
- Cuadro presincopeal con bajo gasto cardíaco, y

- Trombopenia relativa.

Continúa exponiendo la reclamación que tras el alta hospitalaria la reclamante "[...] ha estado y sigue estando completamente impedida, sin poder desarrollar las mínimas y básicas tareas del hogar, necesitando de ayuda permanente y sufriendo distintas crisis que requieren ingresos y nuevas atenciones hospitalarias, como las que se acreditan con los documentos cinco, seis y siete que se acompañan, estando todavía en tratamiento y sujeta a rehabilitación y supervisión médica permanente".

Se proponía la admisión de prueba documental así como la toma de declaración testifical a las dos personas que señalaba, D.^a Z y D.^a T, así como que se emitiera informe por el técnico municipal que se designara respecto al año de ejecución de las obras de remodelación del asfaltado y pintura del paso de peatones y, previo reconocimiento del lugar en el que se produjo la caída, se hiciera constar la altura de la elevación de parte del paso de peatones donde se produjo el tropiezo y las medidas de ancho del paso de peatones. Por último solicitaba que se requiriera el informe de la Policía Local de Jumilla y del Departamento de Urbanismo para la emisión del informe sobre las condiciones de accesibilidad desde la acera al paso de peatones y que se tuviera por aportado el informe técnico elaborado por una Arquitecta así como los informes médicos que se unían al escrito, dejando señalados los archivos públicos donde constasen.

A la reclamación adjuntaba diversa documentación acreditativa de la representación con la que obraba, de las circunstancias en la que se produjo la caída y tratamientos recibidos (informe de la Policía Local, partes médicos), y un informe pericial elaborado por la Arquitecta D.^a V, sobre el estado del paso de peatones que motivó la caída, la normativa técnica existente, las patologías y el estado del firme del escalón que provocó el accidente.

SEGUNDO.- El informe de la Policía Local señala que *"Se comprueba por parte de la fuerza actuante que efectivamente existe un escalón de tres o cuatro centímetros aproximadamente formado por un parche de asfalto al parecer realizado por trabajos posteriores a la construcción del paso de peatones sobreelevado. Se realiza la correspondiente diligencia fotográfica que es adjuntada a las presentes. Dejar constancia que la señora X andaba ayudada por una muleta con intención de cruzar la calzada desde el Centro de Especialidades Médicas en dirección a la farmacia que se encuentra al otro lado de la vía. Tras ser atendida por los servicios sanitarios en el lugar es trasladada al Hospital "Virgen del Castillo" de Yecla. De todo lo actuado se deja constancia para que surta los efectos oportunos y se subsane dicha anomalía, evitando así accidentes con posterioridad"*.

Por su parte, el informe pericial aportado, después de hacer un exhaustivo análisis de la normativa a aplicar y de las condiciones de la vía en la que se produjo la caída, formula como conclusión la siguiente: *"Teniendo en cuenta las patologías anteriormente descritas junto con el análisis técnico de la normativa de aplicación, en el momento de producirse el accidente, se advierte de la peligrosidad del estado del firme del paso de peatones, y se determina que es completamente factible que en un momento dado se pueda producir un accidente para los viandantes, detectándose una mala praxis en la actuación de la Administración Local al reformar el paso de peatones, con posterioridad a su inicial ejecución, que supone de forma clara un obstáculo en la vía pública que pone en peligro la seguridad del peatón, existiendo una relación clara de causalidad entre el resultado dañoso de la caída del peatón y la causa que lo provoca. Dado que se debe realizar mantenimiento continuo, así como preservar las condiciones de seguridad y accesibilidad para los peatones, y puesto que desde el momento en que se produjo la caída el día 22 de septiembre de 2016, hasta la visita de inspección realizada, el día 22 de junio de 2017, no se ha realizado ninguna actuación y reparación al respecto, se estima que las patologías anteriormente descritas que afectan al estado del pavimento se deben reparar lo antes posible y ejecutar de manera que no supongan riesgo alguno para los viandantes, cumpliendo en todo caso con lo establecido en la normativa de aplicación anteriormente citada"*.

TERCERO.- Mediante escrito que tuvo entrada en el Ayuntamiento el 3 de noviembre de 2017, el representante de la interesada adjuntó el informe pericial médico legal, evacuado por el facultativo don N, sobre la valoración de las lesiones sufridas. Para concretar esa valoración, el representante de la reclamante traslada a su escrito lo que deduce del mismo, exponiendo lo siguiente:

A) LESIONES TEMPORALES:

1º. 2 días de perjuicio personal particular muy grave.

2º. 35 días de perjuicio personal particular grave.

B) VALORACIÓN DE SECUELAS.

- Hemiparesia izquierda grave, dentro del rango establecido entre 41 y 60, se valora con 50 puntos.

- Agravación de demencia no traumática, dentro del rango establecido entre 1 y 25, se valora con 25 puntos.

Teniendo en cuenta la aplicación de la regla de incapacidades concurrentes se obtienen 58 puntos de secuelas globales.

C) PERJUICIO ESTÉTICO:

Se encuentra encamada la mayor parte del día, precisa grúa para levantarse de la cama y de silla de ruedas para desplazarse. Esta situación es similar a la paraplejía. Se valora el perjuicio estético en 25 puntos.

D) PERJUICIO PERSONAL PARTICULAR POR SECUELAS.

Dado que la lesionada presenta una pérdida completa de su autonomía personal y una pérdida completa de la capacidad para realizar la totalidad de las actividades esenciales en el desarrollo de la vida diaria, existe un perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por las secuelas muy grave y un perjuicio moral por pérdida de la calidad de vida de familiares de grandes lesionados en grado máximo.

E) PERJUICIO PATRIMONIAL POR SECUELAS:

Debido al estado de la paciente es necesario tener en cuenta gastos de asistencia futura y precisa de ayudas técnicas para el manejo diario y obras de adecuación de la vivienda, teniendo en cuenta que presenta un grado máximo de incremento de costes de movilidad. Por último hay que tener en cuenta la necesidad de ayuda de tercera persona, que para la hemiparesia grave que padece la lesionada, se estima en dos horas diarias.

De este modo la reclamación económica que se realiza en nombre de la lesionada, Doña X asciende a la cantidad de 239.535,30 € (doscientos treinta y cinco mil quinientos treinta y cinco), que es la cantidad fijada a efectos de reclamación por nuestra parte, conforme se justifican aplicación del baremo vigente a la fecha de producirse el daño, tomando en consideración el informe médico pericial que se adjunta..."

CUARTO.- Por resolución de la Alcaldía de 8 de noviembre de 2017 se admitió a trámite la reclamación, se nombró instructora y secretaria del procedimiento, se ordenó la comunicación a la interesada del plazo máximo para resolver y notificar la resolución, así como que se diera traslado la Compañía de Seguros "Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.", a través de la Correduría de Seguros "Willis Iberia, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.", para su conocimiento y efectos.

QUINTO.- Mediante escritos de 8 de noviembre de 2017 se comunicó al representante de la interesada y a la Correduría de seguros la admisión de la reclamación, y a las funcionarias que se especificaban su nombramiento como instructora y secretaria respectivamente. La instructora, el 22 de noviembre de 2017, dictó un acuerdo admitiendo todas las pruebas propuestas por el interesado, ordenando la apertura del periodo de prueba de 30 días y requiriendo a los servicios municipales afectados la emisión de los informes solicitados por la parte, así como de la empresa aseguradora el pronunciamiento sobre el informe pericial médico legal incorporado al expediente.

SEXTO.- En contestación al requerimiento formulado, el Servicio Técnico de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento evacuó su informe el 10 de noviembre de 2017, tras la visita de inspección realizada el día anterior. En el informe consta que: *"Tras la visita de inspección efectuada [...] Se ha podido observar que existe un paso de peatones elevado [...] Según lo que se puede observar, este paso estaba elevado pero no llegaba hasta donde llega ahora, motivo por el cual se le echó un recrecido con aglomerado asfáltico que lo amplió hasta quedar más próximo a la acera, que es hasta donde llega ahora. Este recrecido no se remató correctamente en su terminación, dando lugar a un resalto de unos 4 cm tal y como se puede observar en el Anexo I, reportaje fotográfico".* Continúa analizando la normativa vigente en materia de las condiciones técnicas que deben reunir las áreas de uso peatonal y los pavimentos y, en respuesta a lo solicitado por el representante de la reclamante indica lo siguiente:

"1.- El año de ejecución de las obras de remodelación del asfaltado y pintura del paso de peatones se desconoce, pero en cualquier caso su antigüedad es irrelevante puesto que no se trata de una patología aparecida con el tiempo sino de una mala ejecución de la terminación del recrecido de asfalto con el existente.

2.- La altura del resalto del recrecido de asfalto que amplía el paso de peatones existente es de unos 3-4 cm.

3.- Las condiciones de accesibilidad desde la acera al paso de peatones cumplen con la normativa aplicable, existiendo vado peatonal en la acera, esto es el rebaje de la misma, pero la deficiencia surge en la elevación del propio paso de peatones donde se ha añadido un recrecido para ampliarlo y cuya terminación da lugar al resalto anteriormente descrito".

Como conclusión formula la siguiente: *"Tras todo lo dicho anteriormente, desde el punto de vista técnico, la accesibilidad desde la acera al paso de peatones objeto del presente informe es adecuada en el ámbito de la acera pero no en el paso de peatones donde existe un resalte en el pavimento asfáltico de unos 3-4 cm. por una mala ejecución de la terminación del recrecido. Esto es posible que dé lugar a tropiezos"*.

SÉPTIMO.- Por escritos del día 22 de noviembre de 2017 se acordó la citación a los testigos para la ejecución de la prueba testifical, que habría de producirse el día 29 siguiente. Dicho acuerdo se notificó al representante de la interesada.

Mediante acta extendida al efecto (folio número 115) se dejó constancia de la declaración de D.^a Z. Después de reconocer que presenció la caída de la reclamante afirmó que no se apreciaba que tuviera dificultad para caminar pues *"[...] iba con su muleta, pero dentro de esa circunstancia caminaba con normalidad [...]"*. Respecto a cuál podría ser la causa de la caída contestó que *"la causa fue porque al iniciar el camino por el paso de peatones tropezó en el sobresalto que hay"*. Asimismo consta que reconoció el lugar de la caída, que afirmó que no existía señalización que advirtiera del peligro y que las condiciones de iluminación eran buenas por tratarse de un día de septiembre, así como que después de la caída había vuelto a ver a la accidentada en su casa, al mes aproximadamente, observando que tenía la mitad del cuerpo paralizado. A preguntas del representante de la reclamante confirmó que los desperfectos que se observaban en las fotografías que se le mostraban, ya existían en el momento del accidente y continuaban a la fecha de declaración, así como que habían sido varias las ocasiones en las que había habido caídas, aunque no de tanta gravedad.

Una segunda acta (folio número 117) refleja la declaración de la testigo D.^a T. Comienza su declaración y a la pregunta de si se encontraba el día 22 de septiembre de 2017 a las 19:25 horas en el lugar del accidente, respondió que: *"No, estaba allí ese día pero era por la mañana, sobre las 10.30 horas"*. No presenció la caída pues ya vio a la reclamante en el suelo. No pudo ver cuál era la causa de la caída, pero reconoció que las condiciones del lugar eran las mismas que las que se le mostraban en las fotografías y que ella la había visto con un pie a la altura de la primera raya del paso de cebra. Ante la pregunta del representante de la interesada sobre si la otra testigo estaba en el lugar de los hechos contestó que: *"Sí, en la acera"*. Se hace constar en el acta, a petición del representante de la interesada, que D.^a T no contestó más preguntas porque la persona que la acompañaba le estaba indicando que no lo hiciera y que terminara ya el trámite testifical.

OCTAVO.- Por parte de la Policía local se volvió a remitir el mismo informe que ya obraba en el expediente, razón por la cual, al no dar respuesta a la petición formulada de manera expresa por la reclamante sobre las condiciones de accesibilidad desde la acera al paso de peatones y las condiciones de seguridad vial que tenía el acceso, por escrito de 23 de noviembre de 2017 se solicitó la evacuación de un nuevo informe. No consta en el expediente que el requerimiento fuese atendido.

NOVENO.- Por resolución de la Alcaldía de 2 de noviembre de 2018 se revocó el nombramiento de la instructora del procedimiento y se designó a un nuevo instructor, notificándosele a la interesada.

DÉCIMO.- Abierto el trámite de audiencia y notificado a la interesada y a la Correduría de Seguros, compareció el representante de la primera solicitando copia del informe de la Compañía aseguradora "Mapfre España, S.A.", que había sido registrado de entrada en el Ayuntamiento el día 4 de junio de 2018. Tras ello, el 15 de noviembre de 2018 presentó un escrito de alegaciones en el que se reiteraba en la petición formulada de que se indemnizara a su representada con la cantidad de 239.535,30 €.

UNDÉCIMO.- El 22 de noviembre de 2018 el instructor del procedimiento evacuó un informe en el que considera plenamente acreditado el motivo concreto de la caída de la reclamante y que la causa fue el resalto existente en el paso de peatones, resalto que era debido a un recrido de aglomerado asfáltico cuya ejecución no fue terminada correctamente dando lugar a tropiezos anteriores de viandantes. Pero, aun admitiendo que el estado del pavimento no fuera el óptimo deseable no podía concluirse que fuera la causa exclusiva del accidente pues también concurrió en su producción la falta de atención y diligencia exigible por parte de la reclamante al deambular por la vía pública. Como conclusión sostenía que procedía estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial. Tomando como base su informe, el 26 de noviembre de 2018 formuló la propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación presentada reconociendo el derecho de D.^a X a percibir una indemnización de 900 € por los 30 días de perjuicio básico, y requiriendo a D.^a X para que aportara a la Tesorería municipal el certificado bancario indicativo del número de cuenta corriente en la que habría de hacerse el ingreso de la indemnización.

DUODÉCIMO.- Por resolución de la Alcaldía de 3 de enero de 2019 se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

Inicialmente se comprobó la falta de la compulsa del expediente exigida por el artículo 46.2.c) del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Por tal motivo se adoptó el acuerdo 1/2019, de 21 de enero de 2019, requiriendo al Ayuntamiento para que obrara en consecuencia. El defecto fue subsanado y remitido el expediente nuevamente al Consejo jurídico por resolución de Alcaldía de 1 de febrero de 2019.

Examinado de nuevo el expediente se observó que no se había incluido el informe de la Compañía aseguradora "Mapfre España, S.A.", registrado de entrada en el Ayuntamiento el día 4 de junio de 2018. Por tal motivo, mediante Acuerdo 5/2019, de 18 de febrero de 2019, se requirió al Ayuntamiento para que fuera remitido. La petición fue atendida mediante escrito de 26 de febrero de 2019.

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 que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el

artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. Por lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamante está legitimada para solicitar indemnización por los daños alegados, en tanto que es quien los sufre en su persona.

El Ayuntamiento de Jumilla está legitimado para resolver la reclamación, por dirigirse contra él e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de infraestructuras municipales. Así,

1º) 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 2.568/1986, de 28 de noviembre. Y,

2º) El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, 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.

II. En relación con el requisito del plazo, el artículo 67.1 LPACAP establece que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el supuesto que nos ocupa, la interesada fue atendida después de sufrir la caída el 22 de septiembre de 2016 y la reclamación se presentó el 21 de julio de 2017, antes del transcurso del plazo legal, siendo por tanto temporánea.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos más generales, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en el citado artículo 32 LRJSP, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Son variadas las notas que ayudan a caracterizar dicho sistema de responsabilidad patrimonial, entre las que se pueden destacar la de tratarse de un mecanismo de compensación de carácter unitario o común (que rige para todas las Administraciones públicas en virtud de lo que establece el artículo 149.1.18ª de la Constitución); general, en cuanto contempla la totalidad de la actuación administrativa, ya revista carácter jurídico o meramente fáctico, y se produzca tanto por acción como omisión; de responsabilidad directa, de manera que la Administración cubre de esa forma la actividad dañosa provocada por sus autoridades y funcionarios; que persigue la reparación integral, y no meramente aproximada, del daño, y de carácter objetivo, en virtud de la cual no resulta necesario demostrar la existencia de culpa o negligencia en el agente causante del daño, sino la realidad de una lesión imputable a la Administración.

En relación con el servicio de conservación y mantenimiento de las vías públicas conviene recordar que

corresponde a la Administración local, en su condición de titular de la vía, mantenerla en las mejores condiciones posibles de seguridad. Especial consideración merece ese deber, y así está regulado, para la circulación, al que se refiere el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de la emisión de Dictámenes emitidos con anterioridad en supuestos similares al que aquí se trata, el Consejo Jurídico ha destacado 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 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

Por último, no resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP 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.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

En el caso que nos ocupa ha quedado debidamente acreditada la realidad y efectividad del evento lesivo alegado por la reclamante, que sufrió una caída el 22 de septiembre de 2016 en el paso de peatones que existe en la avenida Barón del Solar, entre el Centro de Especialidades Médicas y la farmacia del licenciado M, de Jumilla.

Así se desprende de la documentación incorporada al expediente ya desde la reclamación inicial, junto a la que se adjuntó el informe de la Policía Local, y los partes de la asistencia sanitaria prestada tanto por el Servicio de Emergencias "112", como por los dos Hospitales en que fue atendida (HVC y HUVA), a la que ha de añadirse las declaraciones de las dos testigos propuestas por la interesada incorporadas durante la instrucción.

Ha resultado constatado asimismo que, como consecuencia de la caída, la interesada sufrió lesiones que definitivamente le produjeron una hemiparesia en el miembro superior izquierdo de 1/5 proximal y distal, y de 2,5 proximal en el miembro inferior izquierdo y de 3/5 distal en el mismo miembro, según el informe clínico de consultas externas, de 9 de marzo de 2017 (Folio número 36). Esto provocó que en el informe pericial médico legal aportado junto a la reclamación inicial se describiera su "estado actual" del siguiente modo: *"Vida cama sillón, totalmente dependiente para las AVD. Precisa de cambios posturales frecuentes, cama articulada y utiliza colchón anti escaras. Es necesario el uso de grúa para levantarla de la cama y de silla de ruedas para desplazarla. Presenta incontinencia fecal por lo que lleva pañal de forma permanente y es portadora de sonda vesical permanente. No es capaz de alimentarse ni de asearse o vestirse"*.

A pesar de ello, conviene advertir que, por el mero hecho de que la caída se produjera en un paso de peatones

situado en una vía de titularidad municipal, no cabría colegir automáticamente que la lesión trajera causa directa de un funcionamiento, normal o anormal, imputable a la Administración local. No puede olvidarse que para que el instituto de la responsabilidad patrimonial despliegue sus efectos, resulta imprescindible la existencia de un nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, ya que, tal como ha señalado el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, entre otras en su sentencia de 5 de junio de 1998, *"la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento"*, de modo 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 y de cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la apreciación del deber que pesa sobre las Administraciones de mantener en buen estado las vías públicas para evitar daños a los que por ellas circulen, que debe, a su vez, ser completado con una diligencia de estos últimos acorde con las circunstancias del desarrollo ordinario de la deambulación, exige ser matizado en el caso de las zonas de tránsito destinadas al paso de transeúntes. El cumplimiento de ese deber ha de ser resaltado, como ya dejó apuntado este Órgano consultivo en su Dictamen núm. 186/14, de 23 de junio, al indicar que *"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"*. Y añadió que ello acentúa, sin lugar a dudas, los rasgos objetivos del sistema de responsabilidad patrimonial cuando ocurre.

Para formar juicio sobre las condiciones del paso de peatones ha sido muy útil el hecho de que la interesada acompañó a la reclamación inicial el informe de la Policía Local al que se adjuntaban diversas fotografías que, junto al análisis del resto de elementos de prueba que se someten a la consideración de este Consejo Jurídico, en una primera aproximación permiten apreciar la concurrencia de una causa de imputación adecuada y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, por haber omitido su obligación de mantener el paso de peatones referido en las debidas condiciones de conservación y mantenimiento. Veamos:

1º. En el informe de la Policía Local consta que *"Se comprueba por parte de la fuerza actuante que efectivamente existe un escalón de 3 o 4 cm aproximadamente formado por un parche de asfalto al parecer realizado por trabajos posteriores a la construcción del paso de peatones sobreelevado"*.

2º. De otro lado, en el informe pericial de una Arquitecta aportado por la interesada, se incluyen 19 fotografías que amparan las afirmaciones que en él se hacen, y pone de manifiesto el incumplimiento de la Orden VIV/561/2010, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios urbanizados, que en su artículo 4.1 establece que *"Todo espacio público urbanizado destinado al tránsito o estancia peatonal se denomina área de uso peatonal. Deberá asegurar un uso no discriminatorio y contar con las siguientes características: a) No existirán resaltes ni escalones aislados en ninguno de sus puntos"*. Las fotografías acreditan la existencia de ese resalte. También se ha incumplido lo establecido en el artículo 10.2 de esta misma norma que dispone que *"El diseño, colocación y mantenimiento de los elementos de urbanización que deban ubicarse en áreas de uso peatonal garantizarán la seguridad, la accesibilidad, la autonomía y la no discriminación de todas las personas. No presentarán cejas, ondulaciones, huecos, salientes, ni ángulos vivos que puedan provocar el tropiezo de las personas, ni superficies que puedan producir deslumbramientos"*. Las fotografías acreditan la existencia de un escalón -de 5 cm según el informe, y de 3 o 4 según la Policía local- formado por el parche de asfalto, diversos agujeros en el firme del paso de peatones y

la sobreelevación por encima del nivel de la calzada.

Ese mismo informe compara la situación de hecho del paso de peatones con lo establecido en la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la red de carreteras del Estado. Como quiera que el paso de peatones, a su vez, actuaba como reductor de velocidad, debía atenerse a las condiciones técnicas establecidas en dicha Orden que define los reductores de velocidad en su artículo 3 diciendo que *"son dispositivos colocados sobre la superficie de rodadura, cuya finalidad es la de mantener unas velocidades de circulación reducidas a lo largo de ciertos tramos de vía"*. Ese artículo distingue dos tipos de reductores de velocidad disponiendo, respecto de los que ahora interesa que *"Reductores de Velocidad de sección transversal trapezoidal (paso peatonal sobreelevado). Estos dispositivos cumplen la función de pasos peatonales, situándose su rasante a un nivel ligeramente superior al del firme. A efectos legales le son de aplicación las disposiciones vigentes relativas tanto a pasos de peatones como a reductores de velocidad"*. Es decir, no por su condición de reductores de velocidad pueden dejar de cumplir los requisitos anteriormente examinados, sino que, además, deben respetar los que dicha Orden determina, entre los que destaca el mandato del artículo 3.3.2.1 según el cual *"Paso peatonal sobreelevado (reductor trapezoidal).- El perfil longitudinal del Reductores de Velocidad trapezoidal comprende una zona sobreelevada y dos partes en pendiente, llamadas rampas, formando un trapecio."*

Sus dimensiones serán:

Altura: 10 cm $\pm$ 1 cm.

Longitud de la zona elevada: 4 m $\pm$ 0,20 m (en casos excepcionales se autorizarán longitudes inferiores, hasta un mínimo de 2,5 m). Longitud de las rampas: Entre 1 y 2,5 m (un metro para el caso de «zona 30», un metro y cincuenta centímetros cuando se señalicen para 40 km/h, y dos metros cincuenta centímetros para velocidad igual a 50 km/h)". El incumplimiento del precepto lleva a la autora del informe a afirmar que *"El parche de asfalto supone un escalón en lugar de una rampa en el encuentro del paso de peatones con la calzada, no cumple por tanto los criterios de diseño establecidos..."*.

3º. El Informe del Servicio Técnico de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento (Antecedente Sexto) admite que el recrecido del paso elevado no se remató correctamente en su terminación, dando lugar a un resalto de unos 4 cm, por lo que concluye que *"Tras todo lo dicho anteriormente, desde el punto de vista técnico, la accesibilidad desde la acera al paso de peatones objeto del presente informe es adecuada en el ámbito de la acera pero no en el paso de peatones donde existe un resalte en el pavimento asfáltico de unos tres-4 cm por una mala ejecución de la terminación del recrecido . Esto es posible que dé lugar a tropiezos"*.

4º. Y de igual modo, se puede deducir que la causa de la caída fue el mal estado del paso de peatones según el testimonio expresado por D.^a Z, cuando afirmó que *"La causa fue porque al iniciar el camino por el paso de peatones tropezó en el sobresalto que hay"*.

Como primera conclusión, pues, se deriva que ha quedado plenamente acreditada en el expediente la existencia de irregularidades en el paso de peatones que fueron determinantes en la caída de D.^a X, constituyendo por tanto causa de las lesiones padecidas por ella.

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. En el informe de la Policía Local se deja constancia expresa del riesgo que genera el estado del paso de peatones diciendo que *"De todo lo actuado se deja constancia para que surta los efectos oportunos y se subsane dicha anomalía, evitando así accidentes con posterioridad"*. Y ese riesgo proviene de una defectuosa actuación de la Administración municipal como se reconoce en el informe del Servicio Técnico de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento indicando que *"El año de ejecución de las obras de remodelación del asfaltado y pintura del paso de peatones se desconoce, pero en cualquier caso su antigüedad es irrelevante puesto que no se trata de una patología aparecida con el tiempo sino de una mala ejecución de la terminación del recrecido de asfalto con el existente"*, por lo que concluye admitiendo que tal circunstancia, por sí sola, es generadora de riesgo al decir que *"Tras todo lo dicho anteriormente, desde el punto de vista técnico, la accesibilidad desde la acera al paso de peatones objeto del presente informe es adecuada en el ámbito de la acera pero no en el paso de peatones donde existe un resalte en el pavimento asfáltico de unos 3-4 cm. por una mala ejecución de la terminación del recrecido. Esto es posible que dé lugar a tropiezos"*.

Ahora bien, la posible falta de diligencia por parte de la interesada, que viniera a concurrir en su producción, entiende el Consejo Jurídico que puede ser admitida a la luz de que se trataba de una señora de 84 años en el momento de ocurrir el accidente, que caminaba sola sí, pero apoyada en una muleta y que precisamente por sus condiciones personales no cabe presumirle unas facultades tales que le permitieran reponerse con agilidad y prontitud ante el más mínimo tropiezo con el escalón, menos aún estando bajo la tensión propia que el cruce del paso de peatones puede generar. Si, como se ha dicho, el criterio jurisprudencial exige un mayor rigor en el cumplimiento del deber de conservación del firme en los pasos de peatones ante los riesgos acentuados que se presentan al transitar por ellos, aplicada esa doctrina al caso presente se demuestra el acierto en tal línea de pensamiento, si bien, no cabe desconocer las condiciones personales en el momento de asumir un riesgo con un peso que no puede ni debe ignorarse a la hora de ponderar culpas. Es por eso que se considera que la Sra. X, de tan avanzada edad y con dificultades de deambulación acreditadas hubiera minorado el riesgo de caída yendo acompañada y, al no hacerlo así, contribuyó de manera involuntaria pero cierta en la producción del evento. Así pues, el mal funcionamiento de la Administración se ha visto acompañado de la falta de diligencia exigible a la lesionada que, ante sus condiciones personales en el momento de la caída, debió adoptar un nivel de prudencia superior al empleado.

QUINTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión procede, como señala el artículo 81.2 LPACAP, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización teniendo presente que se ha producido una concurrencia de culpas. 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 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 para valorar el 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.

Dado que el hecho lesivo se produjo en 2016, se deben aplicar las cuantías de las indemnizaciones por muerte, secuelas y lesiones temporales incluidas en Anexo del TRRC incluido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, pero, por aplicación de su artículo 49, incrementadas en el 0,25% al ser el índice de revisión de las pensiones aprobado para ese ejercicio por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Pero aquí se plantea el problema que demanda la emisión de un nuevo dictamen pericial que analice de una manera objetiva las circunstancias que concurren en el caso y es que, al expediente se han incorporado dos informes de valoración de muy diferente configuración. Uno aportado por la reclamante (folios número 69 a 85) y el otro remitido por la Compañía aseguradora. El primero de ellos da cumplimiento a lo que establece el artículo 35 TRRC, a cuyo tenor *"La correcta aplicación del sistema requiere la justificación de los criterios empleados para cuantificar las indemnizaciones asignadas según sus reglas, con tratamiento separado e individualizado de los distintos conceptos y partidas resarcitorias por los daños tanto patrimoniales como extrapatrimoniales"*. No es el caso del segundo, en que la valoración hecha por la Compañía aseguradora, aceptada por la propuesta de resolución, se limita a indicar que procede indemnizar en la cantidad de 900 euros, correspondientes a 30 días de perjuicio básico, sin secuelas, y sin mayores matizaciones. Entiende el Consejo Jurídico que no puede pronunciarse sobre este extremo sin que por el Ayuntamiento se recabe un nuevo informe pericial que dé respuesta a todas las interrogantes que plantea la concreción de la indemnización teniendo en cuenta el estado de salud de partida de la lesionada y sus condiciones de vida previas al accidente, que para nada han sido objeto de análisis por la compañía aseguradora pero que, sin embargo, resultan claves a la hora de valorar la posible incidencia en el agravamiento de su salud.

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

CONCLUSIÓN

PRIMERA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar el Consejo Jurídico que debe completarse la instrucción a fin de determinar la cuantía de la indemnización a abonar a la reclamante, que no puede concretarse sin la evacuación de un nuevo dictamen pericial a aportar por el Ayuntamiento que aborde de manera objetiva el estado de salud y las condiciones de vida anteriores y actual de la víctima del accidente, tras lo cual se deberá remitir nuevamente a este Órgano consultivo la nueva propuesta de resolución, previa audiencia a la interesada.

No obstante, V.S. resolverá.