



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **55/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Excm. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cartagena, mediante oficios registrados los días 27 de noviembre de 2020 y 20 de enero de 2021, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, como consecuencia de los daños físicos sufridos por caída en vía pública (expte. **243/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 14 de mayo de 2018, D.ª X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, ante el Ayuntamiento de Cartagena, por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de una caída que imputa al defectuoso estado de conservación del pavimento de la vía urbana en la que sufrió el accidente.

Relata la reclamante que el 25 de noviembre de 2016, sobre las 19:40 horas, cuando transitaba por la acera de la calle Berizo, frente al Colegio de la Encarnación, y debido a la falta de iluminación y del mal estado de la acera, cayó al suelo sufriendo las siguientes lesiones: fractura de humero proximal hombro derecho, fractura de rótula derecha y fractura de base de 5º MTT no desplazada, estando a la espera de alta médica.

Solicita, en consecuencia, una indemnización que no cuantifica.

La reclamación se acompaña de plano de situación del lugar del accidente, un reportaje fotográfico del lugar de la caída y de diversa documentación acreditativa del proceso médico de la lesión, y anuncia valoración económica de las lesiones que finalmente no aporta.

SEGUNDO. ? Con fecha 16 de mayo de 2018, por el Ayuntamiento se solicita a la reclamante determinada documentación y se le otorga plazo para la proposición de prueba.

TERCERO. ? Con esa misma fecha se solicita de la Policía Local informe sobre la existencia de antecedentes en relación con los hechos relatados, siendo emitido el mismo con fecha 22 de junio de 2018 indicando:

"Que se han localizado antecedentes sobre el asunto solicitado, tratándose de una INCIDENCIA, del Sistema Integral de Gestión de Incidencias de esta Policía Local, con número 028862/20 16, que dice que en el día 29/09/16 y lugar reseñado, sobre las 22:56 horas, se reseña una incidencia en Anomalías en Conducciones Eléctricas, sin alumbrado en la zona, quedando dicho servicio SIN NOVEDAD, generando una Orden de Trabajo del servicio de Infraestructuras generada a las 23.02 h. no habiendo implicados en dicha incidencia".

CUARTO. -Con fecha 13 de diciembre de 2018, la interesada presenta diversos informes de la medicina pública y cuantifica la indemnización solicitada en 51.093,77 euros, teniendo como base el informe médico pericial de los Dres. Y y Z, que también aporta, junto con nuevo reportaje fotográfico.

Como medios de prueba propone:

"a) se nos comunique cual es la empresa a la que el Ayuntamiento ha *encargado el mantenimiento, conservación y arreglo de las aceras y bordillos*.

b) se requiera a la referida empresa para que proceda a informar o certificar del estado en que actualmente se encuentra la zona del accidente - Calle Berizo nº -- frente a Colegio de La Encarnación- así como, si se ha acordado la reparación de la zona de acera y bordillo causante del accidente - de acuerdo con los datos y fotos aportados por esta parte- y en qué fecha".

QUINTO. ? Con fecha 14 de diciembre de 2018, el Ayuntamiento remite a su compañía aseguradora (Segurcaixa) copia del expediente, quien acusa recibo de su recibimiento, y solicita del Ayuntamiento:

"Primera. - Informe por el servicio municipal correspondiente informando sobre todo lo relacionado con los hechos que han dado lugar al presente expediente de responsabilidad patrimonial, y en particular, lo relativo a: Si tienen constancia de los hechos por los que se reclama. Información sobre el estado, dimensiones y características de la acera. Iluminación y visibilidad del lugar del siniestro. Posible causa del mal estado de la acera. Si han existido incidentes, avisos o reclamaciones similares anteriores a éste en el mismo sitio. Si con posterioridad se realizaron trabajos de reparación.

Segundo. - Atestado policial".

SEXTO. ? Con fecha 14 de diciembre de 2018, por la instrucción del procedimiento se solicita informe de la Unidad de Infraestructuras, que, con fecha 31 de mayo de 2019, lo emite en los siguientes términos:

"- La acera es de losa de terrazo y bordillo de hormigón. - En todo el tramo de acera tanto las losas como los bordillos están bien, excepto este bordillo, siendo además el límite de acera con el asfalto.

- No se tiene constancia del incidente a que se hace referencia en la reclamación.

- No se tiene conocimiento del mal estado en que se encontraba el bordillo de la acera donde se produjeron los hechos.

- No han existido incidentes, avisos o reclamaciones similares anteriores a éste en el mismo sitio.

- No se han realizado trabajos de reparación, encontrándose el día de la inspección tal y como muestran las fotografías presentadas por la interesada.

- Dispone de buena iluminación y es perfectamente visible desde cualquier punto de la calle.

- Si bien la que suscribe no puede pronunciarse sobre la relación de causalidad con el daño".

SÉPTIMO. ? Con fecha 26 de junio de 2019, se concede trámite de audiencia a la reclamante (notificado el 24 de octubre de 2019), que presenta, con fecha 7 de noviembre de 2019, escrito de alegaciones en el que, reiterando sus alegaciones iniciales, afirma que ha existido falta de diligencia en el adecuado mantenimiento y conservación de una zona destinada y habilitada a la circulación peatonal y que con la documentación y fotografías obrantes en el expediente quedan acreditados los desperfectos existentes en la acera y que el estado de rotura del bordillo generó un desnivel suficiente que produjo la caída sufrida por la actora.

Aporta también fotografías que acreditan que la zona dañada fue posteriormente reparada.

OCTAVO. ? Con fecha 24 de julio de 2019, la compañía aseguradora del Ayuntamiento presenta escrito de alegaciones en el que considera que, a la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo, no puede considerarse en modo alguno que se derive responsabilidad de la Administración por los daños que alega la interesada, ya que en el informe técnico de la Arquitecta Técnica Municipal que obra en el expediente administrativo se manifiesta que no existen avisos previos de la mencionada anomalía y que tampoco tiene constancia de más caídas o incidentes en dicho lugar. Por tanto, nos encontramos ante un hecho puntual, fruto de no prestar la debida atención a las circunstancias de la vía pública en el momento de hacer uso del espacio urbano. A su vez, la técnica añade que el lugar dispone de buena iluminación y que la zona es perfectamente visible desde cualquier punto de calle. Finalmente, expone que la acera es de losa de terrazo y el bordillo de hormigón, encontrándose ambos en buen estado en general, exceptuando este bordillo. Recalcando que el desperfecto en cuestión se encuentra en el bordillo, que es el límite de la acera con el asfalto. Respecto al informe de la Policía Local que obra en el expediente administrativo, manifiesta que el día del siniestro, a las 22:56 horas,

se produjo un incidente en el alumbrado de la zona, pero que fue reparado a los seis minutos (aunque es evidente que en el informe se indica una fecha distinta a la del accidente). Las imágenes que obran en el expediente administrativo acreditan que nos encontramos ante una acera en perfecto estado y que el desperfecto en cuestión se encuentra en el bordillo, disponiendo la reclamante del resto de la acera para transitar sin tener que pasar por encima del mismo. A mayor abundamiento, en las imágenes se aprecia que el desperfecto en cuestión era plenamente visible. Lo que nos lleva a afirmar que, ante una mínima atención por parte de la lesionada, el siniestro no se hubiese producido.

NOVENO. ? Con fecha 12 de noviembre de 2020, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al no quedar confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños ocasionados.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados el preceptivo índice de documentos, aunque no el extracto de secretaría, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen con fecha 27 de diciembre de 2020.

Una vez recibido en este Consejo Jurídico el expediente administrativo, se ha solicitado en dos ocasiones que se completara el mismo con la documentación omitida, quedando finalmente completo con fecha 15 de febrero de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el procedimiento general por un Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en concordancia con el artículo 81.2 LPACAP, toda vez que la cuantía de la reclamación dirigida frente al Ayuntamiento es superior a 50.000 euros

SEGUNDA. - Régimen jurídico, legitimación, plazo y procedimiento.

I. Por lo que a la legitimación activa se refiere, corresponde a la reclamante, que es quien sufrió los daños tras la caída en la vía pública.

En cuanto a la legitimación pasiva, ésta corresponde a la Administración titular del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa el daño; circunstancia que concurre en el Ayuntamiento de Cartagena al ser titular de la vía pública urbana en la que se produjo la caída.

II. La acción resarcitoria ha de entenderse ejercitada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que los hechos a los que se imputa el daño sucedieron el 25 de noviembre de 2016, siendo la fecha de estabilización de las secuelas el día 26 de mayo de 2017 en el que es dada de alta por el Servicio de Rehabilitación, por lo que, presentada la reclamación el día 14 de mayo de 2018, debe considerarse temporánea.

IV. 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, si bien se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento (seis meses), y que la propuesta de resolución realiza un nulo esfuerzo argumentativo del sentido desestimatorio de la misma.

TERCERA. - Elementos de la responsabilidad patrimonial.

En el ámbito de las Administraciones Locales, el art. 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 art. 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre. Por otra parte, el art. 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local". Y es incuestionable que los Municipios ostentan competencia en materia de pavimentación y, por extensión, de mantenimiento de las vías públicas urbanas, tanto calzadas como aceras (arts. 25.1, letra d y 26.1, letra a, LBRL), al objeto de garantizar unas adecuadas condiciones de seguridad para el tránsito de vehículos y personas.

La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*. A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución estaban contenidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), habiendo sido precisados por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina del Consejo de Estado. Hoy vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y, en los aspectos formales, se regulan ciertas especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 LPACAP.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado, cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, en virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia de ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

CUARTA. - Sobre el fondo del asunto. Falta de prueba de la existencia de relación de causalidad entre el daño causado y el servicio público de conservación de las vías públicas.

Afirma la reclamante en su escrito de reclamación que *"el 25 de noviembre de 2016, sobre las 19:40 horas, cuando transitaba por la acera de la calle Berizo, frente al Colegio de la Encarnación, y debido a la falta de iluminación y del mal estado de la acera, cayó al suelo"*, como consecuencia de la cual tuvo diversas lesiones por cuyas secuelas solicita indemnización.

No constan testigos del accidente ni atestado de la Policía Local, por lo que sobre la realidad del accidente únicamente existen las manifestaciones de la propia interesada

Por tanto, no existe ninguna prueba en el expediente que realmente acredite con exactitud ni dónde ni cómo ocurrieron los hechos, correspondiendo, como es sabido, la prueba de los hechos a quien los afirma, conforme al artículo 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que al efecto establece:

"Corresponde al actor y al demandado reconviniendo la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención".

No obstante, hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 25.2.d) de la Ley de Bases de Régimen Local (en la redacción vigente en el momento de producirse los hechos) es competencia municipal la *"Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad"*.

Por tanto, tendremos que comprobar si entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio municipal de pavimentación de las vías públicas urbanas existe una relación de causalidad directa e inmediata que convierta el daño sufrido en un daño antijurídico que la interesada no tenga el deber jurídico de soportar, como consecuencia de la desatención.

Como ha manifestado reiteradamente este Consejo Jurídico (como por ejemplo en su Dictamen nº 149/2017) *"se debe señalar que el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas que pesa sobre la Administración no puede llevarse al extremo de exigir una perfección absoluta, y se debe admitir que existen desperfectos menores que no empecen el buen estado general de conservación y, por tanto, deben ser soportados por los ciudadanos como una carga general de la vida en sociedad. Tal como señala el TSJRM, la responsabilidad apunta las pautas de calidad en la prestación de los servicios que pueden ser exigidas a la Administración. De ahí que un sistema muy amplio de responsabilidad presuponga un estándar alto de calidad de los servicios. En nuestro entorno hay que tener en cuenta un estándar intermedio, esto es, el que puede darse con arreglo a las posibilidades de gestión y económicas existentes, con el fin de establecer un equilibrio entre el sistema de responsabilidad, la posibilidad de gestión, sus pautas de calidad y el propio sistema económico financiero, para no convertir el régimen de responsabilidad pública en planteamientos cercanos a una asistencia social universal (STSJRM, nº 144/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de febrero de 2005), es decir, a un sistema providencialista no pensado por la CE (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, citadas en el Dictamen 190/2013).*

En el presente caso, el informe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento, de 31 de mayo de 2019, indica que no se tiene conocimiento de ningún otro incidente o reclamación similar, que en todo el tramo de acera tanto las losas como los bordillos están bien, excepto este bordillo, que dispone de buena iluminación y es perfectamente visible desde cualquier punto de la calle y que no se han realizado trabajos de reparación; si bien a este respecto la reclamante presenta, con su escrito de alegaciones de fecha 7 de noviembre de 2019, fotografías que acreditan que los desperfectos han sido reparados, debiendo indicar al respecto que bien han podido ser reparados con posterioridad a la emisión del informe referido, ya que median más de 5 meses entre uno y otro.

En cuanto a la iluminación de la calle, podemos comprobar que la única incidencia que constata la Policía Local al respecto es del día 29 de septiembre de 2016 a las 22:56 horas, mientras que el supuesto accidente se produjo el 25 de noviembre de 2016 sobre las 19:40 horas.

Además, la valoración de las diversas fotografías que se adjuntan por la reclamante permite alcanzar la convicción de que, en efecto, no se aprecia en este supuesto concreto que ese desfase en la altura del pavimento en una zona determinada pueda constituir un elemento determinante, por sí mismo, de la producción del accidente que sufrió la interesada.

Considera este Consejo Jurídico, tras el examen de las fotografías obrantes en el expediente, que los huecos que pudieran existir en el bordillo de la acera, teniendo en cuenta que ésta, si bien no es excesivamente ancha, permite el paso holgadamente de una persona, no son de tal entidad para que pueda introducirse el pie en los mismos provocando una caída, ya que el desperfecto está en el bordillo, que no es un lugar de tránsito habitual, y que la superación de éste no resulta necesario para acceder desde la calzada a la acera o viceversa, desde o hacia un paso de peatones, por lo que si la reclamante hubiera transitado por la acera poniendo un mínimo de diligencia no hubiera sufrido el accidente tal cual relata.

Lo que se ha expuesto permite concluir que no existe el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado y que, en consecuencia, no procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cartagena en este supuesto concreto.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar el Consejo Jurídico que no concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cartagena, y singularmente el nexo causal que debe existir entre el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías urbanas y el daño alegado por la reclamante.

No obstante, V.E. resolverá.

