



Dictamen nº 257/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2021, 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 15 de julio de 2021 (Reg. 202100240083), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X en representación de D.<sup>a</sup> Z, por caída accidental en vía pública (exp. 2021\_225), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de febrero de 2020, un Letrado, que dice actuar en representación de D.<sup>a</sup> X, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por esta última como consecuencia de una caída en la vía pública, que imputa al inadecuado estado de conservación del pavimento.

Según relata la interesada, el 1 de julio de 2019 sobre las 14 horas y mientras caminaba por la Calle Jabonerías de Murcia, al llegar a la altura del número 6, tropezó con un adoquín que estaba deteriorado, cayendo bruscamente contra el pavimento. Precisa la actora que *“la causa de la caída fue el mal estado de conservación de la acera, donde existía unos adoquines deteriorados muy desgastados y, colindantes a estos, un hueco originado por la desaparición de otro adoquín, generando en conjunto un socavón en la acera difícil de apreciar a simple vista, pero con entidad suficiente como para hacer trastabillar a cualquier peatón”*.

A consecuencia del percance sufrió fractura desplazada de olecranon derecho, de la que hubo de ser intervenida quirúrgicamente, precisando rehabilitación. Solicita una indemnización de 56.758,75 euros, cantidad en la que valora el perjuicio sufrido conforme al sistema establecido al efecto en la legislación de responsabilidad civil y seguro en accidentes de circulación.

Se adjunta a la solicitud escrito de la interesada por el que confiere representación al Letrado actuante, fotocopia del DNI de la reclamante, diversa documentación clínica e informe del Inspector Jefe de la Policía Local de Murcia, solicitado por la interesada, acerca de la actuación policial realizada con ocasión del percance, según el cual *“a las 14:00 horas del día 1 de julio de 2019, la Sala 092 comisiona a la unidad de este Cuerpo compuesta por los agentes 30.0831 y 30.0861, a la C/Jabonerías de Murcia donde había una mujer caída en el pavimento, una vez en el lugar observan a varias personas atendiendo a una mujer mayor, que una vez identificada resultó ser Vd., manifestando que había caído al haber tropezado en un pequeño hundimiento de los adoquines que hay frente al inmueble nº 6, avisando a una ambulancia, que tras personarse en el lugar traslada a la lesionada a un centro sanitario. Significar que se identifica a un testigo de los hechos, que manif estó que había visto caer a la víctima, pero desconoce las causas de dicha caída”*. El informe se completa con reportaje fotográfico del estado del pavimento en el lugar de la caída, en el que se aprecia un desnivel o depresión en la zona adoquinada y un hueco dejado por la ausencia de, aproximadamente, medio adoquín.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la reclamación y designada instructora, procede a comunicar a la interesada la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), abre un período de prueba y requiere a la interesada para que declare si ha percibido indemnización o instado algún otro procedimiento por los mismos hechos que motivan su reclamación. Dicho requerimiento será cumplimentado por la interesada el 11 de marzo de 2020.

**TERCERO.-** Por la Policía Local de Murcia se remite informe policial que se expresa como sigue:

*“...Que una vez allí, se observó a una mujer de avanzada edad que estaba asistida por varias personas, desconociendo éstas el motivo de la caída de la mujer, refiriendo haberla visto en el suelo, siendo el motivo por el que la estaban asistiendo.*

*Que se solicitó una ambulancia al lugar de los hechos ya que la señora se quejaba de un golpe en su codo derecho, al parecer, producido en la caída.*

*Que mientras esperaban a los servicios asistenciales, se identificó a la señora, resultando ser X, con DNI ...*

*Que la señora manifestó haberse caído al tropezar en un pequeño hundimiento de los adoquines que hay frente al inmueble nº6 del lugar de los hechos.*

*Que se pudo identificar a un testigo de la caída de la mujer, siendo éste --, con DNI ..., quien refirió que había observado la caída de la mujer a la vía pública, desconociendo si el motivo de dicha caída era lo manifestado por la señora.*

*Que los facultativos asistieron a la mujer en primera instancia, trasladándola posteriormente hasta el hospital Virgen de la Vega, Murcia. Se hace constar que se adjunta reportaje fotográfico del lugar de la caída, así como del hundimiento de los adoquines”.*

Con posterioridad y a requerimiento de la instructora, se informa por el Comisario General Jefe de la Policía Local “que no constan otras caídas en ese lugar por los motivos alegados”.

**CUARTO.-** Solicitado el preceptivo informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño, el Jefe de Servicio de Mantenimiento, Infraestructuras, Servicios y Coordinación lo evaca el 18 de mayo de 2020, en los siguientes términos:

*“...realizada inspección técnica a la zona se ha podido comprobar que el estado de la acera se encuentra dentro de los parámetros de razonabilidad propios de las vías públicas en espacios urbanos de uso peatonal. Se pueden observar pequeños desniveles entre los distintos elementos que componen la solería en algunas zonas de la calle los cuales no suponen ningún peligro para los usuarios, ya que se trata de resaltos de escasas dimensiones habitualmente existentes en cualquier punto de las vías públicas de cualquier ciudad. Asimismo, poner de manifiesto que el Servicio de Mantenimiento de las Vías Públicas Municipales se realiza correctamente dentro de un estándar adecuado y unos parámetros de prestación normales no existiendo déficit en la actividad municipal de conservación, lo cual no implica un estado perfecto de la vía pública”.*

El informe se acompaña de reportaje fotográfico en el que ya no se aprecia la irregularidad en el firme que, según la interesada, propició su caída.

**QUINTO.-** Conferido el 23 de abril de 2021 trámite de audiencia a la reclamante, presenta el 5 de mayo escrito de

alegaciones, para reiterar las realizadas en el escrito inicial y señalar que el informe del servicio de mantenimiento municipal, realizado diez meses después de la caída y cuando ya se ha reparado el desperfecto causante de aquélla, pone de manifiesto cuál es el elevado estándar exigible al pavimento de la zona peatonal y comercial en la que se produjo el percance y que en aquel momento no se cumplía.

**SEXTO.-** Por la correduría de seguros del Ayuntamiento se informa en sentido negativo a la pretensión indemnizatoria, sobre la base de considerar que no ha quedado acreditada la dinámica del siniestro, dado que no hay testigos que presenciaran el incidente, como tampoco los policías actuantes lo vieron, por lo que no puede establecerse el necesario nexo causal con el funcionamiento del servicio público. Del mismo modo, con fundamento en el informe del técnico municipal del Servicio de Mantenimiento, que afirma que las condiciones del pavimento son óptimas, considera que no puede imputarse a la Administración la generación de una situación de riesgo para los viandantes a quienes incumbe usar las vías públicas con una mínima diligencia y responsabilidad personal.

En términos similares se expresa la aseguradora del Ayuntamiento para proponer la desestimación de la reclamación.

**SÉPTIMO.-** El 29 de junio de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no se ha acreditado la mecánica del accidente y que, en cualquier caso, la zona donde se produjo el percance cumplía los estándares de calidad y seguridad exigibles, por lo que no puede imputarse el daño reclamado al funcionamiento del servicio público.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante oficio registrado el 15 de julio de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El dictamen se solicita con carácter preceptivo a la luz de 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.- Legitimación, plazo y procedimiento.**

I. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, dado que, cuando de daños físicos se trata, la acción para exigir su resarcimiento corresponde en primer término a quien los sufre en su persona, a quien ha de reconocerse la condición de interesada a los efectos previstos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento consultante en tanto que titular del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La acción se ejercitó el 6 de febrero de 2020, antes por tanto del transcurso del plazo anual que el artículo 67.1 LPACAP establece para la prescripción del derecho a reclamar, toda vez que el percance al que se imputa el daño tuvo lugar el 1 de julio de 2019.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, constando la realización de todos los preceptivos.

No obstante, ha de advertirse que para que un tercero pueda formular solicitudes en nombre de otra persona ha de acreditarse dicha representación, para lo cual podrá utilizarse cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, entendiéndose acreditada la realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente (art. 5 LPACAP). No puede,

por el contrario, estimarse como suficiente a tal efecto, a pesar de que la Administración parece haberlo admitido, un documento de apoderamiento como el que obra al folio 15 del expediente que no sea notarial o que no se haya otorgado mediante una declaración en comparecencia personal del representado.

### **TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Nexo causal y antijuridicidad: inexistencia.**

I. 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 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:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño de acuerdo con la Ley.

De donde se desprende que, cuando la Administración Pública, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de sus servicios públicos, ocasiona un daño a los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, 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).

A pesar de que el tenor literal del artículo 32.1 LPACAP 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 actuase positivamente para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

La naturaleza objetiva o por el resultado de la responsabilidad administrativa excluye la necesidad de acreditar el dolo o culpa en la actuación de los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño; 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”* (STSJ Cataluña, núm. 1137/2004, de 11 de noviembre).

En el presente caso, se plantea 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 las aceras se encuentren en las debidas condiciones de seguridad.

Como recuerda la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (Dictamen 76/2005), *“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”*.

II. Partiendo de lo anterior, en el supuesto sometido a consulta cabe comenzar destacando que de las actuaciones obrantes en el expediente se llega a la conclusión de que la reclamante, de 71 años de edad, cayó en una vía peatonal del núcleo urbano de Murcia y sufrió las lesiones que se detallan en los informes médicos obrantes en el expediente.

No cabe dudar del hecho mismo de la caída, del lugar y momento en que se produjo, ni de las consecuencias de la misma, toda vez que han sido debidamente acreditadas en el expediente.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la causa del percance, toda vez que el único testigo presencial, cuya declaración se recoge en el informe policial, manifiesta que vio caer a la hoy actora, pero que desconoce si el motivo de la caída era lo manifestado por aquélla. Es decir, no vio la mecánica del accidente, de modo que de esta declaración sólo cabe concluir que la caída de la actora tuvo lugar en la zona aledaña al desperfecto, pero nada más.

Del atestado policial se desprende que *in situ* se intentó localizar a otros testigos de lo sucedido, pero únicamente pudo identificarse al Sr. --, quien como se ha dicho manifiesta que vio la caída pero no qué la causó. Más allá de la declaración ante los agentes de esta persona, no se ha propuesto por la actora ni practicado de oficio por la instrucción una prueba testifical que, mediante el oportuno interrogatorio de preguntas y repreguntas a este testigo presencial de los hechos hubiera podido desvelar detalles o indicios que permitieran llegar a la convicción de que la caída de la perjudicada se debió precisamente al estado del pavimento y no a cualquier otra causa.

Un testigo que estaba plenamente identificado en los informes policiales, constando incluso su domicilio y teléfono de contacto, por lo que no revestía dificultad alguna para la actora solicitar de la Administración su emplazamiento para la práctica de una testifical. Sin embargo, la reclamante omite proponer esta prueba. Ex artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y conforme al clásico aforismo *“necessitas probandi incumbit ei qui agit”*, corresponde a

quien insta la responsabilidad de la Administración la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión o perjuicio, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración, y siendo un hecho relevante para la decisión conocer si la interesada tropezó o se desequilibró como consecuencia de introducir su pie en el hundimiento del solado de la acera, será la actora quien haya de soportar los efectos de la falta de acreditación de tal hecho y por extensión de la causa del percance, con la desestimación de su pretensión indemnizatoria.

Y es que coincide en este punto el Consejo Jurídico con la propuesta de resolución en que, ante la ausencia de prueba de que la caída se produjo como consecuencia del desperfecto que existía en el pavimento de la calle, no puede considerarse concurrente el nexo causal entre el funcionamiento, por omisión, del servicio público municipal de mantenimiento viario y los daños por los que se reclama ni su antijuridicidad.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.**- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución que desestima la reclamación, al no concurrir todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público implicado y el daño reclamado ni su antijuridicidad.

No obstante, V.E. resolverá.