Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **293/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de noviembre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cartagena, mediante oficio registrado el día 7 de junio de 2022 (Reg. 202200194831 07-06-22), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X por daños sufridos debidos a caída en vía pública (exp. 2022_186), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 4 de diciembre de 2019 D.ª X, asistida por un abogado, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Cartagena.

En ella expone que, sobre las 11 h del 28 de septiembre anterior, caminaba por el único lugar de paso que había habilitado en la calle Ronda de Cartagena cuando, debido a la existencia de un socavón que había en la vía y que no estaba señalizado, introdujo el pie en él y cayó al suelo. Por ese motivo, se la tuvo que trasladar a un hospital. También precisa que se la intervino por la fractura subcapital de la cadera derecha.

La interesada insiste en que sufrió el percance referido como consecuencia del mal estado en que se encontraba la vía por la que caminaba.

Por lo que se refiere a la valoración del daño por el que reclama, advierte que se ajustará a lo que se concluya en el informe de alta que aportará cuando eso se produzca, además de los perjuicios y del importe de los gastos en que haya incurrido.

Acerca de los medios de prueba de los que pretende valerse, propone la documental consistente en los documentos que adjunta con su escrito y en la solicitud que se dirija a la Policía Local de Cartagena para que remita copia del atestado núm. 2019 S 001679. También, la declaración de los testigos cuyos datos personales facilitará en su momento y la pericial consistente en el informe que presentará una vez que reciba el alta.

En el escrito confiere, asimismo, su representación al letrado que le asesora, que también lo firma en prueba de aceptación.

Con la reclamación acompaña copia de diversos documentos de carácter clínico y de la denuncia que presentó en la Oficina de Atestados de la Policía Local el 2 de diciembre de 2019, en la que expuso *"Que sobre las 11:00 horas del día 28 de septiembre de 2019 me encontraba en C/ Ronda sacando un Ticket de estacionamiento limitado (conservo los Tickets de la máquina) cuando me dispongo a cruzar la calzada por el paso peatonal pintado de amarillo. Como quiera que hay una obra donde se encuentra el vehículo estacionado (de ahí el paso de peatones de amarillo ya que la acera está cortada) y como quiera que para poder acceder al vehículo tengo que aproximarme a través de la calzada, me aproximo desde el paso de peatones diagonalmente al turismo y es cuando en ese momento y sin poder verlo meto el pie en un agujero existente en la calzada.*

Como consecuencia de la caída me tuvieron que asistir en un bar cercano sentándome en una silla, ya que había roto la cadera. En este momento mi hija decidió llevarme en su coche a urgencias donde me informaron de la rotura de la cadera, trasladándome posteriormente a Murcia a operarme debido a las lesiones.

Que tengo testigos de lo ocurrido que posteriormente los aportaré, después se llamó a Policía Local para advertir de lo sucedido y para que señalizaran el socavón, manifestando el peligro que entraña".

SEGUNDO.- El 5 de diciembre de 2019 la Asesora Jurídica Municipal comunica a la reclamante que el procedimiento queda en suspenso hasta que no reciba el alta médica y pueda valorar económicamente las lesiones que haya sufrido.

TERCERO.- El abogado de la interesada presenta el 10 de noviembre de 2020 un escrito en el que informa de que ha recibido ya el alta médica y de que, de acuerdo con lo que se expone en un informe realizado por un médico valorador del Daño Corporal, solicita una indemnización total de 63.517,15 €, desglosada de la siguiente forma:

- 32 Días P. P Grave x 78,31 €/día = 2.505,92 €.

- 286 Días P. P Moderado x 54,30 €/día = 15.529,80 €.

- 20 P. Perjuicio Psicofísico = 21.582,26 €.

- 5 P. Perjuicio Estético =3.755,47 €.

- Intervención quirúrgica = 1.514,02 €.

Total por lesiones = 44.887,47 €.

Gastos de asistencia sanitaria = 11.669,72 €.

Lucro cesante = 6.959,96 € por las bajas y pérdidas económicas.

Con el escrito aporta copia de diversos informes clínicos, de los partes médicos de baja y del informe de valoración del Daño Personal ya citado, elaborado el 2 de octubre de 2020 por una médica experta en esa materia. Asimismo, adjunta varias facturas emitidas por los servicios correspondientes del Hospital General Universitario *Santa Lucía* de Cartagena y del Hospital *Mesa del Castillo* de Murcia y por varios facultativos médicos respecto de sus honorarios. Por último, acompaña numerosos documentos para acreditar las pérdidas económicas que sufrió durante el tiempo en que estuvo de baja.

CUARTO.- La Concejal Delegada de Patrimonio y Contratación dicta el 13 de noviembre de 2020 un decreto por el que se alza la suspensión del procedimiento y se designa a la instructora.

QUINTO.- El citado 13 de noviembre se comunica la presentación de la reclamación a la correduría de seguros *AON* y se solicita a la interesada que aporte cuantas alegaciones, documentos o información estime conveniente a su derecho y proponga las pruebas que considere oportunas.

De igual modo, se le requiere para que presente una fotografía en la que se pueda identificar la vía pública en la que se produjo el hecho dañoso y un plano de situación del lugar del accidente, con señalización del sitio en el que sucedió.

SEXTO.- El mismo 13 de noviembre se recibe un escrito del abogado de la reclamante en el que propone que se requiera el informe o atestado completo núm. 2019 S 001679, instruido por la Policía Local de Cartagena por los hechos que han dado origen a la reclamación y en el que se contienen ya un plano de situación y varias fotografías con mediciones del hueco que había sobre la calzada.

No obstante, adjunta tres fotografías y un plano en el que se determina el lugar exacto en el que alega que se produjo la caída de la interesada.

SÉPTIMO.- Con fecha 24 de noviembre de 2020 se solicita al Inspector Jefe de la Policía Local de Cartagena y a la Jefa de la Unidad Técnica de Infraestructura del Ayuntamiento que emitan informe acerca de lo expuesto en la solicitud de indemnización.

El 24 de junio de 2021 se reiteran las solicitudes de documentación e información referidas.

OCTAVO.- Por medio de un escrito fechado el 2 de agosto de 2021, el Comisario Jefe Accidental de la Policía Local de Cartagena remite una copia del Parte Interno de la actuación policial, con número de registro 21/18144, Parte nº 11, que se elaboró el 28 de septiembre de 2019.

De la lectura de ese documento se deduce que el parte se levantó a las 19:35 h del día citado, a instancia de la interesada, D.ª Y, dado que su madre se había caído sobre las 11:05 h en la calle Ronda, -- y que la habían auxiliado en una peluquería y en un café cercanos.

Por otro lado, en el parte se contiene un apartado denominado *Reseña de los hechos* en el que los agentes exponen que seguidamente se personaron en el lugar ya referido y que comunicaron a la Sala 092 la anomalía para su inmediata reparación y que, asimismo, informaron a la Jefatura, a los efectos oportunos.

En el parte se incorporan dos fotografías de lo que parece ser la hendidura que había sobre la calzada.

NOVENO.- Obra en el expediente un informe elaborado el 9 de febrero de 2022 por la Arquitecta Técnica Municipal en el que explica que el bache en cuestión está situado en la mitad de carril de circulación de una vía pública de tráfico rodado, en la zona urbana de Cartagena.

También expone que se ha llevado a cabo una visita de inspección y que *"el bache se encuentra sin reparar. La entidad del socavón el día de la inspección es de 5 cm de profundidad y dimensiones 15 x 20 cm aproximadamente. El paso de peatones más próximo se encuentra cerca de la esquina a unos 15 m"*.

Por otra parte, destaca que *"No se aprecian obstáculos que imposibiliten la visibilidad de la calzada en la zona referenciada. Dicho lugar dispone de alumbrado público junto a la carretera"*. Y que *"Consultada la base de datos de la que se dispone, Órdenes de Trabajo Infraestructuras, no se han encontrado otros accidentes o reclamaciones similares en el lugar señalado"*.

En el informe se incorpora una fotografía del lugar en el que supuestamente se habría producido la caída de la interesada.

DÉCIMO.- El 7 de marzo de 2022 se comunica a la reclamante y a la compañía de seguros interesada una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por *"no quedar confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños ocasionados"*.

De igual modo, se les concede audiencia para que puedan formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estimen pertinentes.

UNDÉCIMO.- El abogado de la reclamante presenta un escrito el 14 de marzo de 2022 en el que advierte que la situación de la calzada no es la que se refleja en el informe de la técnica municipal de 9 de febrero de 2022, es decir, fechado más de dos años y medio después de que hubiesen ocurrido los hechos.

Por ese motivo, alega que, como consecuencia de las obras que se estaban ejecutando en un edificio en la calle Ronda, existía un paso de cebra provisional en la calzada -por cierto, mal pintado- junto al lugar donde estaba el socavón o bache en el que metió el pie su cliente y le causó la caída.

También destaca que toda la acera se encontraba absolutamente vallada y que no se podía transitar por ella, por lo que para acceder a su vehículo la reclamante debía desplazarse lateralmente.

Por ese motivo, solicita que se requiera a la Policía Local para que se concrete el lugar de la vía en el que se había establecido un paso de cebra provisional en la fecha en la que la interesada sufrió el percance.

Junto con el escrito aporta 4 fotografías del lugar del accidente en las que se aprecia que, muy cerca del bache en la calzada, había dibujado un paso de cebra en color amarillo. De igual modo, acompaña otras dos fotografías del agujero citado.

DUODÉCIMO.- El 18 de marzo se recibe un informe elaborado cuatro días antes por un responsable de la Unidad de Siniestros de *AON* en el que se expone *"que no se considera acreditada la relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público puesto que según el Informe técnico que consta en el expediente, aunque existía un bache en la calzada, éste se encontraba situado en un lugar no habilitado para el tránsito de peatones, y a escasos metros de un paso de peatones en perfecto estado, que además contaba con un rebaje en el bordillo para facilitar el acceso. Por tanto, cabe concluir que los daños no son consecuencia del funcionamiento del servicio público, sino del actuar negligente de la propia reclamante. Por tanto, en virtud de la información disponible, estamos de acuerdo con la propuesta de desestimar la reclamación patrimonial"*.

DECIMOTERCERO.- La Concejal Delegada de Patrimonio y Contratación dicta un Decreto el 19 de mayo de 2022 por el que acuerda suspender la tramitación del procedimiento a los efectos establecidos en el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

DECIMOCUARTO.- Con fecha 23 de mayo de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación porque no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público municipal y los daños ocasionados.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, aunque no el extracto de secretaría, el 25 de mayo de 2022 se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 7 de junio siguiente.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por una Administración municipal en el que la indemnización reclamada es de cuantía igual o superior a 50.000 euros, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 LPACAP, y 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación se ha presentado por una persona interesada ya que es quien padece los daños personales ocasionados por la caída que alega que sufrió en la calle Ronda, 14 de Cartagena.

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

II. En relación con el requisito del plazo hay que recordar que el artículo 67.1 LPACAP determina que, en todo caso, 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 presente supuesto, la interesada sufrió la caída el 28 de septiembre de 2019 y formuló inicialmente la reclamación el 4 de diciembre siguiente, a pesar de que todavía no se había producido la estabilización de las secuelas. No obstante, el 10 de noviembre de 2020 (Antecedente tercero de este Dictamen) explicó que ya había recibido el alta médica.

Por lo tanto, no cabe duda de que, incluso de manera anticipada, la acción de resarcimiento se interpuso dentro del plazo establecido al efecto y, por ello, de manera temporánea.

III. 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 sobrepasado con exceso el plazo de seis meses al que se refiere el artículo 91.3 LPACAP y de que no se ha acompañado la solicitud del extracto de secretaría al que se refiere el artículo 46.2,b) 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.

Además, resulta necesario efectuar tres observaciones adicionales:

a) La primera es que este Consejo Jurídico considera que no procede formular reparos a la intervención profesional que el letrado ha realizado en favor de su cliente, la aquí interesada. Pero no porque entienda correcta la forma en que la interesada le confirió, según ella entiende, su representación en el propio escrito de reclamación, sino de acuerdo con lo que se establece en el artículo 5.3 LPACAP.

En este precepto se determina que *"Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación"*.

En este caso, hay que destacar que fue ella misma la que formuló la solicitud de indemnización en su propio nombre pues firmó la reclamación.

Por tanto, procede entender que la actuación del abogado se realizó en favor de su cliente en el resto de trámites del procedimiento, en los que se *presume* esa representación (art. 5.3 LPACAP *in fine*).

b) La segunda es que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial no resulta procedente dar traslado al interesado de ninguna *propuesta de resolución* antes de que se le conceda audiencia, como se ha hecho indebidamente en esta ocasión (Antecedente décimo).

De hecho, en el artículo 82.1 LPACAP se precisa que, una vez instruido el procedimiento, *e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución*, se concederá la referida audiencia a los interesados o, en su caso, a sus representantes.

Sólo después de que se haya conferido dicho trámite, y los interesados hayan formulado nuevas alegaciones y presentado los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, en su caso, se estará en disposición de elaborar la propuesta de resolución correspondiente.

c) La tercera es que no resulta necesario en los procedimientos de responsabilidad patrimonial declarar, como se ha hecho en este caso, la suspensión del procedimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1,d) LPACAP ya que, de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 91.3 del mismo Cuerpo Legal, transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

TERCERA.- Planteamiento general.

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"*.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), 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 ha hecho en anteriores Dictámenes, debe 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).

A pesar de que la redacción 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.

Como se ha expuesto con anterioridad, la interesada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una

indemnización de 63.517,15 € como consecuencia de los daños físicos que sufrió después de, según alega, se cayese, alrededor de las 11 h del 28 de septiembre de 2019, sobre la calzada de la calle Ronda 14 de Cartagena, porque había un bache en el que había introducido el pie accidentalmente.

Sin embargo, la reclamante no ha realizado el menor esfuerzo probatorio para demostrar que, en efecto, el accidente se produjo en ese lugar de la calzada de la vía citada a pesar de que, según alega de forma reiterada en su escrito inicial, hubo testigos de lo sucedido, de que se la atendió en un café-bar cercano y de que dispone -pero no ha aportado- del tique de estacionamiento controlado (*ORA*) de un vehículo en esa calle aquel día.

También sorprende que, a pesar de la entidad de la lesión que sufrió (rotura de cadera), no solicitase la asistencia de una ambulancia para que la trasladara al hospital y que lo tuviese que hacer su propia hija. Y asimismo causa extrañeza que tampoco, ni ella ni alguna de las personas que al parecer la asistieron tras la caída, demandasen la presencia de la Policía Local, pese a la facilidad con la que eso puede realizarse en la actualidad, gracias a la utilización generalizada de teléfonos móviles.

Por tanto, debe insistirse en que la reclamante no ha demostrado que sufriese una caída en dicho lugar y que resulta evidente que no se ha demostrado el nexo causal que pudiera existir entre el funcionamiento de los servicios municipales de mantenimiento y conservación de las vías públicas y el daño sufrido por la reclamante, cuyo carácter antijurídico tampoco se ha acreditado. Por ello, procede la desestimación de plano de solicitud de indemnización presentada.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria por no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración local toda vez que no se ha acreditado la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos municipales de mantenimiento y conservación de las vías públicas y el daño alegado por la interesada, cuya antijuridicidad tampoco ha quedado demostrada.

No obstante, V.E. resolverá.