



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **223/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 1 de agosto de 2023, 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 Águilas, mediante oficio registrado el día 17 de marzo de 2023 (Reg. 202390000237346), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por daños debidos a accidente en vía pública (exp. 2023_088), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Con fecha de 24 de julio de 2019, D.ª X presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos por la caída sufrida cuando caminaba por la C/ Andrés Segovia, en Águilas, el día 25 de julio de 2018.

Los hechos alegados se resumen:

“Que el día 25 de julio de 2.018 cuando caminaba por la C/ Andrés Segovia a la altura de la vivienda que se encuentra frente al Burger King de esta localidad, tropecé con una serie de baldosas del acerado que se encontraban levantadas, lo que motivó que me cayese al suelo sufriendo lesiones, por las que tuve que ser intervenida y recibir tratamiento”.

Que al lugar acudió la Policía Local que emitió informe acompañado de reportaje fotográfico.

Como consecuencia de la caída fue intervenida en el Hospital Rafael Méndez de Lorca por fractura de cadera.

Que el accidente tuvo su causa en la falta de diligencia imputable a la Administración, al no estar el acerado en buen estado.

Acompaña a su reclamación, además de diversos informes médicos, el referido informe de la Policía Local del siguiente tenor literal:

“En Águilas, siendo las 12:11 del día miércoles, 25 de julio de 2018 se procede por el/los Policías Locales con Números de Identificación Profesional 03-77 y 03-73 a sus órdenes a informarle lo siguiente:

Que recibida llamada de caída en la vía pública frente restaurante Burger King, se acude al lugar, encontrándose una señora de avanzada edad en pie, apoyada en un chico [sic] joven, sin poder moverse debido al dolor. Preguntada por el motivo de la caída esta señala el suelo, junto a ella, observándose unas losas levantadas,

convirtiéndolas en un pequeño obstáculo. Siendo la mujer trasladada en vehículo de emergencias a centro de salud, se realizan fotografías de la zona de suelo irregular adjuntándolas a dicho informe.

Siendo la damnificada X ...”.

En cuanto a la valoración económica del daño, la interesada no lo cuantifica en este primer momento.

SEGUNDO. – Por la Jefa de Sección de Contratación, Patrimonio y Pedanías del Ayuntamiento de Águilas se emite informe sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de la responsabilidad patrimonial solicitada.

TERCERO. – Por resolución del Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo, Infraestructuras, Mantenimiento y Obra Pública y Seguridad Ciudadana, se admite a trámite la reclamación formulada, se inicia el procedimiento y se nombra instructora de éste, acordando un plazo de 30 días para proponer y practicar prueba.

CUARTO. – La reclamación se traslada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y se solicita de los Servicios Técnicos Municipales que emita informe sobre la misma.

QUINTO. – Con fecha 5 de septiembre de 2019, un abogado, en nombre y representación de la reclamante, formula nueva reclamación de responsabilidad patrimonial, en la que ya cuantifica provisionalmente la misma económicamente en la cantidad de 50.183,22 euros.

SEXTO. – Los Servicios Técnicos Municipales emiten informe en el que exponen:

“- No se tiene constancia de los hechos por los que se reclama.

-Una vez consultado con el encargado del servicio de mantenimiento nos confirma que sí se actuó en la zona para solucionar el problema de levantamiento que existía y que se puede comprobar en el informe de la policía local.

-En cuanto a incidentes similares tampoco se tiene constancia.

-La visibilidad es correcta en la zona”.

SÉPTIMO. – En fecha 23 de octubre de 2019, la reclamante presenta escrito en el que propone como prueba diversos informes médicos y documentos que aporta.

OCTAVO. – Requerida la reclamante para que cuantifique y justifique los daños por los que reclama, con fecha 5 de febrero de 2020, presenta Informe pericial realizado por el Dr. Juan Sánchez Montaña, en el que se valora económicamente la indemnización en 54.627.43 euros, conforme al siguiente esquema:

1.- Lesiones temporales.

Días de sanidad total: No estabilizada.

Días de perjuicio muy grave: 0 días.

Días de perjuicio grave: 9 días. (698.48 euros)

Días de perjuicio moderado: 82 días. (4.412.42 euros)

Días de perjuicio básico: 221 días. (6.862.05 euros)

2.-Perjuicio particular intervenciones quirúrgicas~

- Fractura pertrocanterea del fémur (Osteosíntesis). Grupo VI (1600 euros)

3.- Secuelas

03175.- Material osteosíntesis (1-10) 10 puntos.

03156.- Limitación movilidad en flexión. (1 -5) 3 puntos.

03161.- Limitación en la abducción (4-8) 5 puntos.

03170.- Coxalgia postraumática inespecífica (1 -5) 2 puntos

01159.-Trastorno por estrés postraumático (3-5) 4 puntos

TOTAL, PUNTOS POR SECUELAS PSICOFÍSICAS: 24 PUNTOS (Tras aplicar ponderación por fórmula de Balthazard, contemplada en la Ley 35/2015.) (27.035.8 euros)

11001.- Perjuicio estético ligero (1-6) 5 puntos (3.618.68 euros)

4.- Perjuicio particular por pérdida de calidad de vida:

Perjuicio moderado.: 12.000 euros. La paciente precisa silla de ruedas para movilizarse en la calle, y andador en su interior, lo que le ocasiona importantes limitaciones en sus actividades de la vida diaria.

5.- Gastos de asistencia sanitaria futura.

- Sin cuantificar.

6.- Lucro cesante por incapacidad permanente absoluta.

- Sin cuantificar.

NOVENO. – La compañía aseguradora del Ayuntamiento (SegurCaixaAdeslas), presenta escrito de alegaciones por el que, en síntesis, dice que no puede considerarse en modo alguno que se derive responsabilidad de la Administración por los daños que alega la reclamante, ya que había plena luz natural a la hora del siniestro por lo que la lesionada, si hubiese prestado la debida diligencia a la hora de transitar por la vía pública, hubiese visto el pequeño desperfecto. Además, la policía aporta unas fotografías en las que se puede observar que la acera en cuestión se encontraba en buen estado y sin ningún socavón que pudiese causar la caída un peatón. Por lo tanto, nos encontramos ante un hecho puntual, fruto de que la reclamante no prestase la debida atención en el momento de hacer uso del espacio urbano, ya que, ante un hecho coyuntural como es el eventual desgaste de la acera en vía pública no puede exigirse una acción inmediata de la Administración que podría resultar simplemente imposible, sino que, en tales casos, debe acreditarse que ha existido algún tipo de pasividad en la reacción administrativa ante un suceso de esta naturaleza.

Respecto a la cuantía reclamada de adverso, consideramos que es desproporcionada a todas luces y que con la documentación aportada no ha quedado acreditada la valoración realizada por el perito de la parte reclamante. En base a las circunstancias manifestadas con anterioridad y a la línea jurisprudencial seguida en la actualidad, debemos considerar no viable la reclamación presentada por la interesada debido a la falta del necesario nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de la Administración.

DÉCIMO. – Abierto el trámite de audiencia, con fecha 20 de febrero de 2021 la reclamante presenta escrito en el que, en síntesis, alega:

Que conforme al informe policial se acredita la realidad de la caída en la vía pública, en el lugar, la hora y el día indicados, la gravedad de la caída y que la causa de la caída fue la existencia de unas losas levantadas integradas en la vía pública que no eran un gran y visible a simple vista obstáculo, sino precisamente “un pequeño obstáculo”.

Que los daños y lesiones se acreditan por los diversos informes médicos aportados.

Refuta las conclusiones del informe de los Servicios Técnicos Municipales porque el técnico no estuvo en el lugar

con carácter inmediatamente anterior o posterior al suceso relativo a la caída y habla por referencias, debido además al tiempo transcurrido, y que la referencia a la buena visibilidad del lugar es meramente subjetiva y que lo que sí acredita dicho informe es que con posterioridad se actuó en la zona para solucionar el problema.

Ratifica la valoración económica del daño ya realizada.

UNDECIMO. – La propuesta de resolución desestima la reclamación al no haberse podido acreditar la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos.

DUODÉCIMO. – El Teniente de Alcalde delegado de Urbanismo, Patrimonio, Infraestructuras, Mantenimiento y Obra Pública y Seguridad Ciudadana, dicta resolución del siguiente tenor literal:

“PRIMERO. - DESESTIMAR, las alegaciones presentadas con fecha 21 de julio de 2021, y por ende, la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial instada por doña Ayuntamiento de Águilas, por los daños sufridos en sus bienes o derechos al NO haberse podido acreditar la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos.

SEGUNDO. Notificar a los interesados la presente resolución, para su conocimiento y oportunos efectos”.

DECIMOTERCERO. – Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la anterior resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Murcia dictó Sentencia núm. 1/2023, de 9 de enero, recaída en el procedimiento ordinario nº 551/2021, por la que estima parcialmente el recurso formulado, “ordenando la retroacción del procedimiento a fin de que se recabe el preceptivo informe del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.

DECIMOCUARTO. – En la fecha y por el órgano indicado, se ha recabado el Dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo, acompañando al efecto el expediente administrativo.

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 relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

SEGUNDA. – 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 Águilas al ser titular de la vía pública urbana en la que se produjo la caída.

II. La reclamación ha de considerarse presentada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar fija el artículo 67.1 LPAC, puesto que el accidente ocurrió el día 25 de julio de 2018 y la primera reclamación se presenta con fecha 24 de julio de 2019, por lo que, sin necesidad de realizar consideraciones sobre la fecha de estabilización de las secuelas, la reclamación ha de considerarse 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 superado con creces el plazo de resolución de este (seis meses), si bien, hay que tener en cuenta que se ha tramitado, previo a la solicitud de Dictamen, un procedimiento contencioso-administrativo.

TERCERA. – Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema pro ovidencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 32 y ss LRJSP, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

- 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.

I. La reclamante presentó su reclamación por las lesiones sufridas, el día 25 de julio de 2018, alrededor de las 12:00 horas, cuando caminaba por la calle Andrés Segovia de Águilas, tropezando con una serie de baldosas del acerado que se encontraban levantadas, lo que motivó que se cayese al suelo.

La única prueba de los hechos es el informe elaborado por la Policía Local de Águilas, que se personó en el lugar de los hechos, encontrando a la reclamante de pie en compañía de un chico y, al ser preguntada por lo que había sucedido, señala la acera, pudiendo comprobar los agentes personados que había unas losas levantadas “convirtiéndolas en un pequeño obstáculo”.

A la vista del informe de la Policía Local podemos considerar acreditada la realidad de la caída y la causa de esta.

Pero, para determinar si el título de imputación mantenido por la afectada concurre o no, resulta conveniente analizar la doctrina plasmada por diversos órganos judiciales en la resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, formuladas por caídas sufridas por peatones a consecuencia de desperfectos existentes en las aceras.

Dicho análisis nos lleva a concluir que las decisiones judiciales son tan heterogéneas como abundante es la casuística que presenta este tipo de accidentes. Así, pueden distinguirse tres posturas doctrinales:

1.^a Se estima que el daño sufrido por los particulares es antijurídico cuando el riesgo inherente a la utilización del servicio público haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, debido a que se ha constatado una falta de atención y cuidado en el mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad en las calles (adoquines arrancados y esparcidos por el suelo -STSJ de Madrid, de 9 de febrero de 2006-; baldosas no sólo sueltas, sino en muy mal estado o destrozadas -STSJ de Valencia, de 14 de octubre de 2002-; piedras y restos de baldosas que estaban rotas sobre la acera -STSJ de las Islas Baleares, de 23 de junio de 2000-; hueco con mucha profundidad y hierros oxidados -STSJ de la Región de Murcia, de 25 de enero de 2008-).

2.^a Se considera que existe concurrencia de causas cuando junto con la constatación del incumplimiento de los estándares mínimos de seguridad exigibles para un funcionamiento eficaz del servicio público, se observa que la víctima no deambulaba con la debida diligencia a fin de evitar accidentes con este origen, por cuanto los desperfectos en la pavimentación de las aceras no pueden considerarse imprevisibles (STSJ de Andalucía, de 22 de noviembre de 2007; STSJ de Cataluña, de 9 de febrero de 2006; y STSJ de Aragón, de 17 de marzo de 2005).

3.^a Finalmente existe una tercera postura doctrinal que considera que la actuación del perjudicado rompe el nexo causal cuando el accidente se produce como consecuencia de pequeños agujeros, desniveles o grietas del asfalto, que son perfectamente sorteables si se camina con la debida diligencia y atención (STSJ de Extremadura, de 9 de octubre de 2003; SSTSJ de Andalucía, de 24 de febrero de 2006 y de 27 de septiembre de 2007; STSJ de Castilla y León, de 23 de diciembre de 2005; y STSJ de Cataluña de 20 de noviembre de 2006).

En efecto, en estos eventos dañosos producidos como consecuencia de caídas en la vía pública, se han distinguir los supuestos que implican una manifiesta infracción de los deberes de diligencia en el cuidado de dichas vías (grandes socavones, presencia de piedras, tapas de registro inexistentes, desplazadas o que se vencen y provocan la caída de los viandantes dentro de la arqueta), los cuales serían una manifestación de la inobservancia por parte de la Administración del deber de cuidado y vigilancia que le viene atribuida por el ordenamiento jurídico, de aquellos otros desperfectos que, por su escasa entidad, deben ser soportados por los ciudadanos. No resulta exigible -como afirma el TSJ de Cataluña en la sentencia de 20 de noviembre de 2006-, como fundamento de una reclamación de responsabilidad patrimonial una total uniformidad en la vía pública; resulta admisible, según la conciencia social, que el pavimento de las vías presente fisuras o irregularidades menores, ya que pretender la eliminación de estos pequeños desperfectos resultaría imposible e inasumible desde el punto de vista del coste que se generaría para las arcas públicas. Por otro lado, también resulta exigible al ciudadano una especial diligencia y unos deberes mínimos de cuidado, porque lo contrario supondría, como se indica en la citada sentencia, hacer un llamamiento a la falta de responsabilidad individual.

Y es que, como recuerda la STS, Sala 1^a, de 22 de febrero de 2007 *"es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (SSTS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla id quod plerumque accidit (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso"*.

A ello tenemos que añadir que como ha afirmado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias (entre ellas la de su Sala 3^a de 27 de julio de 2002), no se puede llegar a convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales, dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, lo

que tendría una consecuencia perturbadora “para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal”.

La misma conclusión alcanza la Sentencia núm. 1177/2000, de 26 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en la que se razona que una de las exigencias de la responsabilidad patrimonial es la relación de causalidad, que entre el daño y el funcionamiento de los servicios debe existir una relación de causa a efecto en el sentido de que aquélla tenga su origen en éste y que ha de ser una relación directa, inmediata, sin interferencias de elementos extraños que pudieran influir en la alteración del nexo causal, alcanzando la siguiente conclusión:

“Llegados a este punto del debate, y teniendo en cuenta los hechos relatados, la zona del puerto de Denia donde se hallaba amarrada la moto, abierta y con amarre de uso público (donde no existía vigilancia específica) (...), podemos concluir que no cabe apreciar el nexo causal que se requiere para la concurrencia de la responsabilidad patrimonial y, por ello, de la pretensión indemnizatoria accionada, puesto que la causa del daño la produjo la intervención de un tercero que sustrajo la moto, lo que destruye la necesaria relación de causalidad para que prospere la acción indemnizatoria”.

En el caso que nos ocupa, si bien es cierto que puede considerarse acreditado que la reclamante cayó al tropezar con una losa que se hallaba un poco levantada, a la vista de las fotografías realizadas por la Policía Local puede observarse que el desnivel generado por la losa levantada es de escasa entidad, pudiendo comprobar que todo el tramo de acera se encuentra en un más que aceptable buen estado.

Además, como la propia reclamante afirma en su escrito de alegaciones:

“...es una vecina conocida en el pueblo de Águilas por sus conciudadanos, quienes la pueden observar algunas mañanas sirviéndose de su rutinario paseo matutino con total tranquilidad. Lo ocurrido, -la existencia de encontrarse en su camino unas losas levantadas en el pavimento público- supone una anomalía que, en sus múltiples paseos por la localidad de Águilas, jamás había tenido la lamentable suerte de visualizar, ni asimismo, padecer”.

Ello nos indica que, si la reclamante conocía la zona porque paseaba habitualmente por allí, y nunca se había encontrado con esas losas un poco levantadas, es porque dicho desperfecto debía ser reciente.

A todo ello hay que añadir que en el propio informe de la Policía Local se indica que las losas levantadas constituyen un “pequeño obstáculo”.

Por todo ello, a la vista de la jurisprudencia expuesta, podemos afirmar que ese “pequeño obstáculo” en el que tropezó la reclamante no puede constituirse en título de imputación suficiente que permita afirmar el incumplimiento de sus deberes por parte del Ayuntamiento de Águilas, lo que nos impide declarar la existencia de relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario.

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 Excmo. Ayuntamiento de Águilas, 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.S. resolverá.

