



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 102/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de abril de 2024, 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 oficio registrado el día 14 de noviembre de 2023 (Reg. 202300363251), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por caída en vía pública (exp. 2023_367), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – En fecha 17 de junio de 2021, D.ª X presenta escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial, dirigido al Ayuntamiento de Cartagena, por los daños sufridos por caída en vía pública el día 14 de julio de 2019, a las 11:50h, en la calle Manuel de Falla de la Barriada San Cristóbal (El Bohío), en Cartagena, en el que expone:

“Primero. - Que el pasado día 14 de julio de 2019, sobre las 11:50 horas, sufrí una aparatosa caída cuando deambulaba por el mercadillo municipal que semanalmente se instala en la Barriada San Cristóbal (el Bohío) de Cartagena, concretamente en la calle Manuel de Falla. A consecuencia de la cual tuve que ser atendida por el servicio de urgencias del Hospital Santa Lucía, al cual fui trasladada inmediatamente tras el siniestro, quedando allí ingresada.

Segundo. - El accidente fue producido a causa del deficiente estado de mantenimiento y conservación de la vía pública que ha propiciado la existencia de agujeros en la zona transitable por los viandantes en los días de mercadillo. Debe destacarse la ausencia de toda señalización del mal estado de la vía e incluso de los propios "agujeros", los cuales son parcialmente ocupados por los puestos de venta de ambulante, siendo imperceptibles tales circunstancias que hicieron que tropezara y cayera con las consecuencias expuestas. Todo lo cual suponía un riesgo evidente para los peatones y un incumplimiento por parte de esa Administración de la obligación de vigilar y mantener en estado adecuado las vías peatonales, adoptando las medidas necesarias para eliminar los riesgos.

La citada caída se produce cuando introduce el pie derecho en un agujero del firme, cayendo al suelo sobre mi lado izquierdo, perdiendo en ese momento el conocimiento por el intenso dolor producido en el hombro”.

Como consecuencia de la caída, sufrió fractura conminuta de húmero izquierdo, siendo intervenida con implante de prótesis invertida de hombro izquierdo, siendo alta médica con secuelas en fecha 13 de julio de 2020.

Acompaña a su reclamación fotografías del lugar del accidente, diversos informes médicos de la medicina pública e informe médico-pericial de valoración funcional y secuelas, elaborado por el Dr. Y, con las siguientes

conclusiones:

“Actualmente la paciente sigue presentando las siguientes secuelas según la Tabla 2.A.1 del baremo médico:

-Capítulo 111. Sistema Musculoesquelético. Columna Vertebral. 03008 Agravación de Artrosis Previa (1-5).

-Capítulo III. Sistema Musculoesquelético. Hombro. 03077 Prótesis Total de Hombro (15-25).

-Capítulo III. Sistema Musculoesquelético. Antebrazo y Muñeca. 03115 Artrosis postraumática y/o antebrazo-muñeca dolorosa (1-5).

-Capítulo Especial. Perjuicio Estético. Ligero (1-6).

En el momento del accidente la lesionada tenía 66 años. Ha precisado para su estabilización asistencia médica durante 366 días, aunque sigue precisando ayuda de terceras personas de forma permanente. Se consideran 7 días de Perjuicio Personal Particular Grave y los restantes 359 días de Perjuicio Personal Particular Moderado.

Precisó ingreso hospitalario, cirugía importante y rehabilitación además de seguimiento especializado y analgesia. La cirugía de hombro con prótesis se considera de alta complejidad (Grupo 7 de 8).

En cuanto a la valoración económica del daño, solicita una indemnización de 58.678,22 euros, conforme al baremo de 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.

SEGUNDO. – Por Decreto de la Concejal Delegada de Patrimonio y Contratación del Ayuntamiento solicitante, de 5 de noviembre de 2021, se admite a trámite la reclamación formulada y se nombra instructora del procedimiento.

TERCERO. – Por Acuerdo de la instructora del procedimiento, se solicita de la reclamante la aportación de un plano de situación del lugar del accidente, con señalización manual donde ocurrió el hecho.

Documentación que aporta la reclamante con fecha 3 de diciembre de 2021.

CUARTO. – Tal y como había solicitado la reclamante, se practica la prueba testifical propuesta por medio de cuestionario remitido a los testigos, dadas las especiales circunstancias motivadas por la situación de COVID, con el resultado que obra en el procedimiento.

QUINTO. – Solicitado informe a la Policía Local sobre los hechos objeto de reclamación, se emite éste con fecha 18 de noviembre de 2021, con el siguiente tenor literal:

“En contestación a su escrito que tuvo entrada en esta Unidad con fecha 02/11/2021, en el que solicita informe sobre actuación policial en fecha 14/07/2019, en el que sufrió daños personales por caída debido al deficiente estado de la vía pública en calle Manuel de Falla (el día del mercadillo de Bda. San Cristóbal) Cartagena, le comunico:

Que no se han localizado antecedentes sobre el asunto solicitado, no existiendo conocimiento de los hechos que expone la interesada Dª X”.

SEXTO. – Solicitado informe a la Unidad Técnica de Infraestructuras, Servicios, Descentralización y Participación Ciudadana, se informa en fecha 3 de mayo de 2022:

“1. Descripción.

El lugar indicado donde se habría producido la caída pertenece a la calzada de una vía pública de tráfico rodado, en zona urbana, donde se produce el mercado semanal del Bohío.

El estado deficiente de la vía pública estaría situado en un lateral del carril de circulación

2. Estado actual.

En la visita se ha comprobado que el bache se encuentra reparado, bacheado.

[Foto]

3. Visibilidad e iluminación.

La zona indicada dispone de buena visibilidad. Dispone de alumbrado público.

4. Incidentes o reclamaciones relacionados.

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. Existen avisos de otras zonas de la calle Manuel de Falla del Bohío.

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

SÉPTIMO. – En fecha 31 de octubre de 2023, se elabora 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, y se otorga trámite de audiencia a los interesados.

OCTAVO. – Consta en el procedimiento que la reclamante ha formulado recurso contencioso-administrativo, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cartagena, como procedimiento ordinario con el nº 105/2023.

En la fecha y por el órgano indicado, se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, 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, 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 LPAC 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 Barriada San Cristóbal del El Bohío, en 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 LPAC 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 formuló inicialmente la reclamación el 17 de junio de 2021, habiendo sufrió

la caída el 14 de julio de 2019, pero siendo alta por estabilización de secuelas el día 13 de julio de 2020, por lo que 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 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 LPAC para su resolución.

Además, debe advertirse 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.

De hecho, en el artículo 82.1 LPAC 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 en su caso los interesados hayan formulado nuevas alegaciones y presentado los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, se estará en disposición de elaborar la propuesta de resolución correspondiente.

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 58.678,22 euros como consecuencia de los daños físicos que sufrió después de, según alega, se cayese, alrededor de las 11:50 h del 14 de julio de 2019, sobre la calzada de la calle Manuel de Falla de El Bohío de Cartagena, porque había un agujero en la vía pública donde habitualmente se celebra el mercadillo en el que introdujo el pie accidentalmente.

Esta circunstancia de la caída queda acreditada por la prueba testifical propuesta por la reclamante (tres testigos, si bien uno de ellos era su hija), ya que todos, sin excepción, fueron testigos presenciales de ésta y pueden identificar el lugar en el que se produjo la misma.

Además, 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 conservación 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 de dicho deber.

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 3 de mayo de 2022, indica que no se han encontrado otros accidentes o reclamaciones similares en el lugar señalado, que pertenece a una calzada de una vía pública de tráfico rodado, que el bache se encuentra reparado y que la zona dispone de buena visibilidad.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que en las fotografías que aporta la reclamante no se señala, en concreto, el lugar exacto en el que se produjo la caída.

No obstante, la valoración de estas fotografías permite alcanzar la convicción de que no se aprecia, en este supuesto, que los desperfectos que se observan en el pavimento puedan 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 desniveles que pudieran existir en la vía no son de tal entidad para que pueda introducirse el pie en los mismos provocando una caída, al haber ocurrido dicho accidente en pleno día y con total visibilidad, por lo que si la reclamante hubiera transitado poniendo un mínimo de diligencia no habría sufrido el accidente tal cual relata.

Lo que se ha expuesto permite concluir que no ha quedado acreditado 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.

