



Dictamen nº **258/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de octubre de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Alcázares, mediante oficio registrado el día 29 de octubre de 2024 (REG 202400360632), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D.ª Y, por daños por accidente en vía pública (exp. 2024\_373), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 7 de julio de 2021, D. X, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Los Alcázares, en solicitud de una indemnización, que no cuantifica, por las lesiones sufridas el 17 de junio de 2021, como consecuencia de una caída en la vía pública, que imputa al defectuoso mantenimiento y conservación del Paseo Marítimo (zona del CAR), de Los Alcázares.

Manifiesta el reclamante, que solicita: *“Indemnización por Responsabilidad Patrimonial por caída en paseo marítimo (Zona del CAR), debido a un enlosado en mal estado. La caída la sufrió mi mujer Dña. Y el 17/06/21 sobre las 21,30h, y precisó asistencia sanitaria y ser trasladada al Hospital de los Arcos por fractura de la cadera izquierda. (Se adjunta informe de Urgencias y hospitalización)”.*

Aporte el citado informe de Alta de Hospitalización de Traumatología del Hospital Universitario “Los Arcos del Mar Menor” (HLA).

En cuanto a la valoración económica del daño, no la realiza.

**SEGUNDO.-** En fecha 14 de octubre de 2021, el reclamante, el reclamante presenta dos fotografías de una acera sin identificar, y fotocopia de su DNI.

**TERCERO.-** En fecha 9 de noviembre de 2021, el reclamante presenta un escrito que denomina "Autorización" por el que D.<sup>a</sup> Y (en adelante la reclamante) autoriza a su marido, D. X, "a presentar cuantas instancias, escritos y documentos sean precisos en relación con la tramitación del expediente administrativo número 12651/2021 seguido ante esta administración local, así como a representarme en cualesquiera trámite que sea preciso formalizar, entendiéndose con él cuantas diligencias sean pertinentes".

**CUARTO.-** En fecha 11 de noviembre de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento consultante propone la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y la designación de instructora de este.

La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 15 de noviembre de 2021, aprobó por unanimidad dicha propuesta.

**QUINTO.-** En fecha 13 de diciembre de 2021, la instructora del procedimiento solicita de la Policía Local "que comprueben si el día 17 de junio de 2021 acudió alguna Patrulla al lugar de los hechos según manifiesta la reclamante en el Paseo Marítimo (zona del CAR) en Los Narejos, en caso afirmativo, en el plazo de diez días remita copia del mismo, para la continuación de los trámites pertinentes".

**SEXTO.-** Mediante informe de fecha 14 de diciembre de 2021, el Subinspector Jefe Accidental de la policía Local contesta que: "Consultados los archivos de esta Policía Local, se comprueba que no consta en los mismos informe alguno sobre la incidencia reseñada".

**SÉPTIMO.-** En fecha 13 de enero de 2022, la instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución para, en primer lugar, "Declarar la falta de acreditación de relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos en el mantenimiento de la vía pública y el daño producido" y, en segundo lugar, "desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada", concediéndole trámite de audiencia a la reclamante.

**OCTAVO.-** En fecha 20 de enero de 2022, la instructora del procedimiento "requiere a Protección Civil que comprueben si el día 17 de junio de 2021 acudió alguna Patrulla al lugar de los hechos según manifiesta la reclamante en el Paseo Marítimo (zona del CAR) en Los Narejos, en caso afirmativo, en el plazo de diez días remita copia del mismo, para la continuación de los trámites pertinentes".

**NOVENO.-** Consta el informe de Emergencias 112 de Los Alcázares en el que indica:

"Mujer de 64 años con A.P. conocidos, encontramos sentada en muro del paseo marítimo de la playa consciente y orientada, "refieren familiares que tras haber sufrido caída al tropezar con baldosa del paseo y caer sobre su lado izquierdo es movilizada del lugar de la caída del paseo al muro, paciente indica que al levantarla tiene impotencia funcional de MII "parece al intentar moverla le bailaba la pierna, no puede apoyarla, dolor agudo en zona de la

cadera y muslo, en exploración deformidad en la zona indicada, no dureza ni (sic) ”.

Añade que fue trasladada en ambulancia al HLA, con diagnóstico de trauma de cadera/muslo.

**DÉCIMO.-** Remitido el citado informe a la interesada, en fecha 25 de febrero de 2022, una abogada, en nombre de la interesada, presenta escrito con el que aporta, además del informe anteriormente referido, informe de 8 de febrero de 2022, de la Gerencia de Emergencias “061”, elaborado a solicitud de la interesada, en el que se hace constar:

*“Que el sistema de llamadas CCU/112/061 (según datos facilitados por la Subdirección General de Emergencias, dependiente de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias) registró un aviso el pasado día 17 de junio de 2021, a nombre de Dña. Y, en vía pública, en Los Narejos, activándose el asunto:*

1- Asunto:20210617212201416 Hora de Inicio: 21:22h Hora Fin: 23:26h

*Se recibe llamada a este organismo a las 21:22h, comunicando el llamante, una caída de su esposa, en vía pública, Los Narejos pedanía de Los Alcázares, describiendo dolor en la pierna y no puede andar. La afectada se llama Y, mujer de 64 años. La carta de llamada señala que el recurso que se destina para este aviso es CECOPAL de Los Alcázares, un dispositivo de Protección Civil de los Alcázares”.*

Aporta también las declaraciones juradas de D.<sup>a</sup> Z, D. P, D. Q y D.<sup>a</sup> R.

Interesa en el escrito referido que: *“se estimen las pretensiones de mi representada y en consecuencia se deje sin efecto la resolución impugnada de fecha 14 de enero 2022, quedando acreditado nexo causal entre los hechos y el daño producido, siguiendo el procedimiento con todos sus trámites hasta la legal terminación del mismo”.*

**UNDÉCIMO.-** En fecha 3 de marzo de 2022, la instructora del procedimiento acuerda retrotraer este al momento procedural de práctica de la prueba testifical y otorgar a la reclamante un plazo de 15 días para proponer cuantos testigos tenga por conveniente.

**DUODÉCIMO.-** En fecha 14 de marzo de 2022, la reclamante propone como testigos a aquellos que suscribieron las declaraciones aportadas con anterioridad y a D. X, esposo de la interesada.

**DECIMOTERCERO.-** En fecha 17 de marzo de 2022 se admite parcialmente (a excepción del esposo de la reclamante) la prueba testifical propuesta, señalando para su práctica el día 12 de abril de 2022.

**DECIMOCUARTO.-** Llegado el día señalado, se procedió a la práctica de la prueba testifical propuesta y admitida, con el resultado que se analiza más adelante.

**DECIMOQUINTO.-** En fecha 2 de junio de 2022, la instructora del procedimiento “*requiere al Arquitecto Superior municipal para que, en un plazo de diez días, a la vista de los datos obrantes en el expediente, se emita un informe técnico poniendo de manifiesto si la zona del Paseo Marítimo (inmediaciones del CAR) en Los Narejos donde la reclamante manifiesta que sufrió el accidente, cumple con los estándares de calidad medios exigida a los servicios públicos de la Administración*”.

**DECIMOSEXTO.-** En fecha 3 de noviembre de 2022, por el Arquitecto Técnico Municipal se emite informe en el que expone:

*“En primer lugar, respecto de la ubicación exacta en la que se produjo el accidente, en el escrito de denuncia no indica referencia alguna respecto a un número de policía, tan siquiera aproximado, que permita identificar el lugar en el que se produjo. Lo único que se manifiesta en el escrito de solicitud a este respecto es: “[...] paseo marítimo (zona del CAR), debido a un enlosado en mal estado [...]. De las fotografías aportadas, tampoco se puede deducir con exactitud la ubicación de la caída.*

*Se ha procurado identificar la zona en la que se intuye que pudo producirse la caída utilizando el visor del "Street View" de Google Maps no apreciándose anomalías dignas de especial mención en las zonas visibles de la misma en el tramo de paseo marítimo frente al CAR.*

*Por otro lado, de las fotografías aportadas en el expediente, no es posible establecer ningún juicio basado en parámetros objetivos respecto a si la zona donde (se intuye) ocurrió el accidente cumple con los estándares de calidad medios exigida a los servicios públicos de la Administración por cuanto, aunque se aprecian ligeros deterioros en las baldosas que conforman el acerado, ninguno de ellos reviste la apariencia de constituirse en un peligro manifiesto para seguridad de los viandantes.*

*En este sentido, ante la imposibilidad de comprobación a día de la fecha de dónde y cómo se encontraba la zona donde se produjo la caída, se considera conveniente consultar en los archivos municipales la existencia o no de otras denuncias de similar naturaleza en esa zona, a fin de esclarecer si nos encontramos ante una zona que genera numerosas quejas y denuncias por presentar un estado realmente deficiente, o si nos encontramos ante un hecho puntual, en el que hayan podido concurrir otras circunstancias que motivaran la caída”.*

**DECIMOSÉPTIMO.-** En fecha 22 de noviembre de 2022, la instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en la que propone:

*“Primero. - Declarar la falta de acreditación de relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos en el mantenimiento de la vía pública y el daño producido a Dña. Y conforme a lo expuesto.*

*Segundo. - Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. Y contra el Ayuntamiento de Los Alcázares mediante escrito con entrada en el Registro General de la Entidad Local el día 7 de julio de 2021 con el número .... de conformidad con los datos obrantes en el expediente.*

*Tercero. - Conferir el trámite de audiencia a la reclamante poniéndole de manifiesto el mismo, para que pueda formular cuantas alegaciones estime pertinente así como aportar los documentos que considere adecuados a la defensa de su derecho, todo ello en el plazo común de diez días”.*

**DECOMOCOTAVO.-** Con esta misma fecha, la reclamante presenta escrito de cuantificación de los daños y perjuicios irrogados, solicitando una indemnización total de 134.752,10 euros, desglosados del siguiente modo:

PERJUICIO BASICO:

- Prótesis total cadera izquierda (según limitación funcional y dolor) ..... 23 puntos
- Material de osteosíntesis cadera izquierda ..... 10 puntos
- SUBTOTAL ..... 33 puntos
- 33 puntos (64años) ..... 50.038,71 euros
- Perjuicio estético moderado 7 puntos ..... 5.827,43 euros
- SUBTOTAL ..... 55.866,14 euros
- PERJUICIO PERSONAL PARTICULAR: Se considera una pérdida de vida moderada ..... 54.850,51 euros
- LESIONES TEMPORALES:
  - Perjuicio personal grave 12 días x 82,28 euros ..... 987,36 euros - Perjuicio personal moderado 347 días x 57,04 euros. 19.792,88 euros
  - SUBTOTAL ..... 20.780,24 euros
- INTERVENCIONES QUIRURGICAS:
  - Intervención quirúrgica el 23 de junio de 2021. Implantación de prótesis total de cadera izquierda. Grupo VII ..... 1.755,21 euros
  - Factura de gastos médicos ..... 1.500,00 euros
  - TOTAL ..... 134.752,10 EUROS

Acompaña a dicha reclamación diversa documentación médica e informe médico-pericial de valoración del daño sobre cuya base se realiza la valoración económica de la indemnización solicitada.

**DECIMONOVENO.**- En fecha 23 de noviembre de 2022, la reclamante presenta escrito de alegaciones al trámite de audiencia, con el que se aportan las fotos del lugar de los hechos, de las cuales se desprende que los hechos han acaecido en las inmediaciones de Centro de Alto Rendimiento Infanta Cristina, haciendo constar que en agosto del 2021 los servicios de mantenimiento del Ayuntamiento de Los Alcázares han sustituido las losas rotas donde por las nuevas. Asimismo, se acompaña el plano de Los Alcázares donde esta significado el lugar de la caída.

Por todo ello, considera que esta demostrado el lugar de la caída con las fotos existentes, con las testificales prestadas ante el técnico responsable del Ayuntamiento y por último con el informe de ambulancias de Los Alcázares, donde consta igualmente el sitio de la caída.

**VIGÉSIMO.**- En fecha 20 de enero de 2023, la instructora del procedimiento dispone:

*“Primero. - Acordar la solicitud del preceptivo Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, con carácter previo a la resolución definitiva del procedimiento, de conformidad con lo expuesto.*

*Segundo. - Otorgar un plazo de quince días hábiles a fin de que por los interesados en este procedimiento se formulen alegaciones contados a partir de la recepción de la presente”.*

**VIGESIMOPRIMERO.-** En fecha 30 de enero de 2023, se persona la mercantil ALLIANZ, como aseguradora del Ayuntamiento, dándose traslado a la misma de todo lo actuado hasta la fecha en el procedimiento y concediéndole a las partes, en fecha 19 de mayo de 2023, nuevo trámite de audiencia.

**VIGESIMOSEGUNDO.-** En fecha 2 de junio de 2023, la aseguradora solicita que se vuelva a requerir al Arquitecto Técnico Municipal para la emisión de informe acreditativo del cumplimiento o incumplimiento del estándar de calidad media de los servicios públicos, realizándose previamente grabación en video de la deambulación por el paseo marítimo.

Requerimiento que se efectúa en fecha 18 de julio de 2023.

**VIGESIMOTERCERO.-** En fecha 28 de septiembre de 2023, el Arquitecto Técnico Municipal emite informe en el que expone:

*“Tal y como se ha indicado anteriormente, el técnico que suscribe procede a emitir el presente informe, habiendo realizado previamente grabación en video de la deambulación por el paseo marítimo, apercibiendo, que se ha realizado, en el tramo del mismo al que recae la fachada del recinto del Centro de Alto Rendimiento (CAR). Los videos realizados en este tramo, pueden visualizarse en los siguientes enlaces:*

*(...)*

*Se procede a continuación a realizar la comprobación de los estándares medios de calidad exigida a los servicios públicos de la Administración, como consecuencia de la Reclamación de Responsabilidad Patrimonial al Ayuntamiento de los Alcázares, tras los hechos acaecidos el 17 de junio de 2021 en el paseo marítimo (zona del CAR), de este municipio.*

*La propia comprobación de los estándares medios de calidad exigidos a los servicios públicos de la administración, implica analizar el concepto de estándar medio de calidad, ya que es un concepto consolidado por diversa jurisprudencia al respecto, pero no existe (o al menos este técnico desconoce), ningún concepto definido ni prefijado en la normativa vigente que así específicamente lo recoja. En esta línea, ateniendo a la propia literalidad del concepto, es fácil establecer una escala atribuible al concepto de calidad, en donde podría considerarse un nivel superior sobre el estándar medio, como podría ser el estándar óptimo de calidad. Ese estándar óptimo, marcaría el mayor grado de calidad que se puede atribuir o exigir a un servicio público de la administración, no siendo este el escenario sobre el que se solicita por el servicio jurídico que se informe, sino que se pide que se informe sobre el cumplimiento del estándar medio de calidad.*

*Tal y como se ha dicho anteriormente, el concepto de estándar medio de calidad, no se encuentra definido ni prefijado en normativa que así lo recoja específicamente, sino que es un concepto consolidado por diversa jurisprudencia al respecto, y que habiendo podido consultar el técnico que suscribe, para casos similares al que nos ocupa, no marcan una directriz definida en las determinaciones finales, sino que dependiendo del caso del*

que se trate, se toma en consideración una directriz u otra acerca del cumplimiento del citado estándar.

En este contexto, sin existir un valor, o una cuantificación específica prefijada o definida para el estándar medio de calidad, se va a intentar objetivar el concepto, parametrizándolo en función de la existencia de más denuncias o reclamaciones formales por caídas debidas a tropiezos y traspies que acrediten haberse producido en esa zona. El técnico que suscribe, habiendo sido precisado por los servicios jurídicos de este Ayuntamiento para otros casos similares al que nos ocupa, todavía no ha informado ningún caso que se corresponda por tropiezos en ese mismo punto.

En este análisis, el técnico que suscribe, verifica a la vista de la información de la que dispone, que puede tratarse de un hecho aislado, no reiterado, ya que si esa zona en donde se produjeron los hechos, no cumpliera con el estándar medio exigible a los servicios públicos, lo normal sería que se produjeran más incidentes en la zona, ya que en ese entorno, transitan multitud de viandantes y de una gran diversidad de condicionantes y limitaciones físicas, personas con movilidad reducida, y en general, de cualquier edad, que pone de relieve la diversidad de usuarios que transitan por esa zona.

Sin perjuicio de lo indicado en el párrafo anterior, se puede apreciar en el tramo sobre el que se ha deambulado y realizado la grabación de los videos, que en ese tramo de paseo marítimo existen ligeras deficiencias en el pavimento, y de haber estado en condiciones óptimas, para haber evitado el tropiezo, supondría exigir a esta Administración, cumplir con un estándar de calidad óptimo, de manera que no solo se limitaran las caídas, sino que también se evitaran. Y es precisamente por ello, por lo que se considera por el técnico que suscribe, que ante la imposibilidad técnica, económica y material de que la Administración Pública pueda elevar las condiciones de los servicios públicos a niveles óptimos que eviten cualquier tipo de riesgo de caídas, no pudiendo ser tales niveles exigibles a la administración, pidiéndose precisamente por ello a este técnico que informe sobre el cumplimiento del estándar de calidad medio.

A mayor abundamiento, y en relación con lo anterior, ha de considerarse que el pavimento existente en los espacios públicos, no puede tener el mismo tratamiento que el de los espacios interiores, ya que éstos están protegidos de la intemperie, y por lo tanto se le pueden exigir requisitos más exigentes que a los que están en zonas exteriores, que sufren las inclemencias meteorológicas, variaciones de temperatura acusadas, ciclos de hielo y deshielo, acciones mecánicas de todo tipo, incluidas las derivadas de las raíces de los árboles, paso de vehículos, inundaciones, que vienen siendo en los últimos tiempos más habituales.

Por último, la zona en cuestión, está construido con un pavimento de baldosas hidráulicas, que se ha podido comprobar mediante medición con la aplicación EIEL de la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que tiene en toda la fachada que recae de la parcela donde se ubica el CAR una longitud de 150m, que genera un área considerable (750 m<sup>2</sup> considerando un ancho medio de 5,00m) en donde, como se ha visto en los párrafos anteriores, pueden transitar una gran variedad de usuarios, y que pone de relieve, ante lo aislado del hecho producido y la singularidad existente en el mismo, pueda alinearse con el cumplimiento del estándar de calidad medio, pues se ha producido el tropiezo, pero en el contexto de la situación donde se producen los hechos y el del propio concepto analizado exhaustivamente en el presente informe, lo limita, pero no lo evita".

**VIGESIMOCUARTO.-** En fecha 24 de octubre de 2023, la instructora del procedimiento concede nuevo trámite de audiencia a los interesados.

**VIGESIMOQUINTO.-** En fecha 14 de noviembre de 2023, la compañía aseguradora del Ayuntamiento presenta escrito de alegaciones por el que considera que no existe prueba, ni documental, ni testifical, más allá del mero relato de los hechos de la interesada y sus familiares de la realidad y circunstancias de la reclamación interpuesta de contrario, y menos aún, de que la causa determinante de la caída sea imputable a la administración, en definitiva, existiendo incluso contradicciones y dudas sobre el lugar y forma exactos de la caída, y por tanto, estamos ante una clara falta de acreditación del nexo causal.

Aporta informe médico-pericial en el que se establecen las siguientes secuelas:

"03174: Prótesis total de cadera (según limitación funcional y dolor) (20-25 puntos): 22 puntos

11001: Perjuicio estético moderado (7-13): 7 puntos

*A nuestro leal saber y entender, el Dr. S duplica secuelas al valorar "prótesis de cadera" y "material de osteosíntesis" pues propiamente una prótesis es un material de osteosíntesis que usa para el tratamiento de ciertas fracturas, como en este caso, la de cadera. Por tanto, la valoración de ambas secuelas supone la duplicidad de las mismas.*

*Valoramos un perjuicio estético moderado por la cicatriz quirúrgica y por la cojera leve al andar, más evidente, tras la incorporación y los primeros pasos.*

#### 5.4 Sobre el perjuicio moral por pérdida de calidad de vida

*En función de la secuela valorada y por las limitaciones para la deambulación y bipedestación prolongada consideramos que pueden afectarse actividades concretas del desarrollo personal, como puede ser dentro de las de ocio el salir a caminar. Con respecto a las actividades esenciales de la vida diaria, la Sra. Y reconoce que las hace, aunque con respecto a las tareas domésticas evita realizar sobreesfuerzos o aquellas que se realizan en altura. En función de lo anterior, consideramos valorable un perjuicio moral por pérdida de calidad de vida en grado leve, ya que las limitaciones mencionadas no alcanzan el rango suficiente para valorar dicho perjuicio en grado moderado, máxime cuando la Sra. Y ya tenía reconocida una incapacidad permanente total para su actividad laboral.*

(...)

**TERCERA:** Que atendiendo a la lesión (fractura subcapital de fémur), su tratamiento con prótesis total de cadera y su evolución clínica consideramos como fecha de estabilización lesional el 09/11/2021 (fecha de revisión de Traumatología del HLAMM) y, por tanto, un tiempo de estabilización de 145 días, valorando los primeros 11 de PPP grave (por estancia hospitalaria) y los restantes 134 de PPP moderado.

Se considera un PPP por el procedimiento quirúrgico realizado, que clasificamos en el grupo III (de IV).

**CUARTA:** Que en función de la fractura sufrida, el tratamiento aplicado (implantación de prótesis total de cadera) y nuestra propia exploración consideramos las secuelas de: "Prótesis total de cadera (según limitación funcional y dolor)" con 22 puntos y "Perjuicio estético moderado" con 7 puntos, y un perjuicio moral por pérdida de calidad de vida en grado leve".

**VIGESIMOSEXTO.-** Requerido el Arquitecto Municipal (en fecha 20 de noviembre de 2023) para que emita nuevo informe técnico "poniendo de manifiesto si la zona del Paseo Marítimo de Los Narejos señalada en el escrito de fecha 23 de diciembre de 2022 cumple con los estándares de calidad medios exigida a los servicios públicos de la Administración", lo evacúa el día 26 de abril de 2024, en los mismos términos que el anterior de 28 de septiembre de 2023.

**VIGESIMOSÉPTIMO.-** Trasladado el informe a los interesados y concedido nuevo plazo de alegaciones, en fecha 20 de mayo de 2024 la compañía aseguradora presenta escrito de alegaciones dando por reiteradas las formuladas en escrito precedente.

**VIGESIMOCAVO.-** En fecha 11 de junio de 2024, se concede nuevo trámite de audiencia a los interesados en el

procedimiento, presentando nuevamente (en fecha 27 de junio de 2024) la compañía aseguradora del Ayuntamiento, escrito de reiteración de los escritos anteriores.

**VIGESIMONOVENO.-** En fecha 18 de octubre de 2024, la instructora del procedimiento evacúa propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al considerar que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos en el mantenimiento de la vía pública y el daño producido.

En la fecha y por el órgano señalado, 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 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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), toda vez que la cuantía de la reclamación dirigida frente al Ayuntamiento es superior a 50.000 euros.

### **SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.**

I. Cuando de daños físicos o psíquicos a las personas se trata, la legitimación para reclamar por ellos corresponde, de forma primaria, a quien los sufre en su persona, lo que determina que la legitimada, en el supuesto sometido a consulta, sea la propia actora respecto de las lesiones por las que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Los Alcázares, en su condición de titular del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías urbanas, a cuyo defectuoso funcionamiento se imputa el daño reclamado.

II. En cuanto a la temporaneidad de la acción resarcitoria, el artículo 67.1 LPAC, establece que *“El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 caso, la caída de la reclamante en la vía pública se produce el día 17 de junio de 2021, por lo que, sin entrar en consideraciones sobre la estabilización de las secuelas, dado que la reclamación se presenta en fecha 7 de julio de 2021, sería temporánea.

III. Se ha seguido el procedimiento previsto en la LPAC para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sin que se observen carencias esenciales, obrando en el expediente el informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y el trámite de audiencia a los interesados, que junto con la solicitud de este Dictamen constituyen los trámites preceptivos de este tipo de procedimientos.

No obstante, debe observarse que, en primer lugar, no se sigue el orden de los trámites del procedimiento de forma ortodoxa y se ha sobrepasado en exceso el plazo de resolución del procedimiento (seis meses) que establece el artículo 91.3 LPAC.

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

I. 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”*, texto que reitera el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. 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 25.1, 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 (LRJPAC), 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 LPAC.

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 con 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 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 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 64 años de edad en la fecha del accidente, cayó en la acera del Paseo Marítimo de Los Alcázares calle del núcleo urbano de Murcia cuando transitaba por esa zona peatonal y que sufrió las lesiones que se detallan en los informes médicos obrantes en el expediente.

La reclamante afirma que dicha caída fue debida a un enlosado en mal estado, lo que propició el tropiezo con una de ellas. Ahora bien, si bien debe quedar acreditado que la reclamante se cayó en el Paseo Marítimo de Los Alcázares por el Parte de Asistencia del Servicio de Emergencias y Protección Civil y la testifical practicada, no cabe afirmar lo mismo respecto del lugar exacto en el que dicha caída se produjo y la mecánica del mismo.

Así, en cuanto al lugar exacto de la caída, tal y como se refleja en la propuesta de resolución: “La reclamante en su escrito inicial de reclamación señala como lugar de la caída “en el paseo marítimo (zona del CAR)”, sin precisar ni tan siquiera un número aproximado de la zona, mientras que los testigos en sus declaraciones la sitúan en la zona de juegos, al señalar el Sr. Q, “por el Paseo Marítimo, pasado el CAR en dirección a la Playa de la Hita, pasando la curva que hace a la izquierda, cerca de la zona de juegos”, y la Sra. R “que fue en la zona del Paseo donde está la zona de juegos infantil que está al terminar la curva del Paseo, nada más pasar el edificio azul””.

Con posterioridad, la actora pasa a indicar que la caída tuvo lugar a la altura del número 15 del Paseo Marítimo.

En cuanto a la mecánica del accidente, tampoco queda probada por la prueba testifical (puesto que uno de los testigos no vio el momento exacto de la caída y la otra testigo afirma “Que fue tan rápido y brusco que no le dio tiempo a ver que caía”), ni tampoco por el informe del Servicio de Protección Civil y la Policía Local, que no fueron testigos del accidente.

En cualquier caso, de la prueba gráfica incorporada al expediente por la interesada (dos fotografías) se deduce cuál es el desperfecto que según la reclamante originó su caída. Se trata de un conjunto de adoquines cuadrados, algunos de las cuales presentan grietas o fracturas y un ligero hundimiento respecto a la rasante, lo que determina que algunas de estas losas se encuentren más hundidas que las losas colindantes, generando así un perfil vertical

que podría dar lugar a tropiezos de los viandantes.

Considerando que el tropiezo o la pérdida de equilibrio que motivó la caída se hubiera producido exactamente en esa pieza del pavimento, el informe del Arquitecto Técnico Municipal describe en los siguientes términos el estado de conservación del solado de la zona: *"en ese tramo de paseo marítimo existen ligeras deficiencias en el pavimento, ...pueden transitar una gran variedad de usuarios, y que pone de relieve, ante lo aislado del hecho producido y la singularidad existente en el mismo, pueda alinearse con el cumplimiento del estándar de calidad medio, ..." .*

A ello hay que añadir que en el citado informe también se afirma que:

*"El técnico que suscribe, habiendo sido precisado por los servicios jurídicos de este Ayuntamiento para otros casos similares al que nos ocupa, todavía no ha informado ningún caso que se corresponda por tropiezos en ese mismo punto.*

*En este análisis, el técnico que suscribe, verifica a la vista de la información de la que dispone, que puede tratarse de un hecho aislado, no reiterado, ya que si esa zona en donde se produjeron los hechos, no cumpliera con el estándar medio exigible a los servicios públicos, lo normal sería que se produjeran más incidentes en la zona, ya que en ese entorno, transitan multitud de viandantes y de una gran diversidad de condicionantes y limitaciones físicas, personas con movilidad reducida, y en general, de cualquier edad, que pone de relieve la diversidad de usuarios que transitan por esa zona".*

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial la cuestión determinante consiste en establecer en qué medida la configuración o estado de mantenimiento de la vía resultaba peligrosa para la deambulación de los peatones y si, en consecuencia, pudo ser la causa de la caída. Y lo cierto es que la actora no ha acreditado que se tropezara con el desnivel que apunta como causa de la caída ni que la acera presentara defectos constructivos o de mantenimiento que, excediendo los estándares de seguridad socialmente admisibles en la utilización de los espacios públicos, pudieran propiciar accidentes como el sucedido.

Como hemos destacado en anteriores dictámenes (por todos, los números 301/2016, 280/2018 y 149/2020), 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, sería contraria a la estimación de la reclamación formulada.

A pesar de que las decisiones judiciales son tan heterogéneas como abundante es la casuística que presenta este tipo de accidentes, pueden distinguirse, no obstante, tres posturas doctrinales:

1.<sup>a</sup> 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

2.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> 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).

Centrándonos en el supuesto sometido a consulta, el Consejo Jurídico constata que, aunque el lugar en el que cayó la reclamante presenta un cierto desnivel, de forma que la acera se hundía ligeramente en relación con el resto del pavimento, tal deficiencia es leve y superable sin dificultad por un peatón que circule con la mínima atención y cuidado que la deambulación por la vía pública exige.

Ya en nuestro Dictamen 197/2014, sobre una caída producida por unas losas sueltas en una acera que se elevaban unos 2 centímetros sobre el resto del pavimento, señalábamos que las leves deficiencias que han resultado acreditadas carecen de entidad suficiente para producir un accidente que, de haberse adoptado la mínima precaución exigible a todo viandante, podría y debería haberse evitado. Así el TSJ de Andalucía en sentencia de 27 de septiembre de 2007, considera que *“tampoco se aprecia relación de causalidad entre el rebaje de la acera, máximo 2 o 3 cms, que es menor en altura al que existe entre cualquier acera y la correspondiente calzada, y la caída del peatón, pues no se trataba de un socavón o un agujero apreciable, sino de una pequeña rebaja en la superficie, ocasionada, como se ha dicho, por la pérdida de varias losetas de la acera”*.

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 aludida *ut supra*-, 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, pues 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.

En el mismo sentido se expresa la STSJ Navarra, de 29 de julio de 2002, según la cual *“el referido obstáculo (un desnivel de 2 cm en unas losetas levantadas) no se considera por lo tanto relevante para entender existente la requerida relación de causalidad, pues no se considera idónea la pequeña protuberancia existente para provocar la caída que se produjo, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo*

lugar. Ha de entenderse, por el contrario que el resultado que se produjo, se habría evitado utilizando un mínimo de atención por parte de la actora, ya que utilizando el mínimo de diligencia que es exigible para deambular por la vía pública, es perfectamente evitable el tropiezo que se produjo. De esta forma, ha de entenderse que el resultado que tuvo lugar, es preponderantemente atribuible a la propia víctima, por desatención o por otras circunstancias análogas. En otro caso se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia de los servicios municipales de conservación de vías públicas, que excede a los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad". Así también la STSJ Valencia, núm. 851/2012, de 2 octubre y la STSJ Murcia, núm. 748/2011, de 22 de julio.

Y es que, como recuerda la STS, Sala 1<sup>a</sup>, 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".

Por todo lo anterior, este Consejo Jurídico ha de concluir afirmando que el elemento que, según la versión actora, propició la caída estaba, por la escasa relevancia del desnivel que presentaba, dentro de los parámetros de razonabilidad o tolerabilidad social y que, por lo tanto, no existe relación de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de la vía pública, por lo que procede desestimar la reclamación.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.**- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, en la medida en que no aprecia la existencia de relación causal entre el funcionamiento de los servicios públicos locales de mantenimiento de la vía pública en condiciones de seguridad y los daños padecidos por la reclamante, cuya antijuridicidad tampoco se ha acreditado.

No obstante, V.S. resolverá.