



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 270/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 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 la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cartagena, mediante oficio registrado el día 29 de noviembre de 2024 (REG 202400397199), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de D.^a Y, por daños en accidente en vía pública (exp. 2024_414), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 16 de noviembre de 2023, una abogada, en nombre y representación de D.^a Y, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Cartagena, como consecuencia del mal funcionamiento del servicio de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

Relata que el día 3 de julio de 2023, caminaba por la acera de la C/ Lugo hacia el mercadillo del Bº del Peral, cuando al bajar por el rebaje de la acera para cruzar la calle Rio Muni, tropezó con una anomalía del pavimento, perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo.

Que al lugar de los hechos acudió la Policía Local de Cartagena, que recabó la declaración de un testigo presencial y tomó fotografías de la caída.

Como consecuencia de la caída se produjo la fractura extremo proximal del húmero derecho de la que fue intervenida.

Aporta poder general para pleitos, informe de la policía e informes médicos.

En cuanto a la valoración económica del daño, indica que no es posible realizarla al estar, a la fecha del escrito, en tratamiento médico.

SEGUNDO.- Por Decreto, de 21 de noviembre de 2023, de la Coordinadora General de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento, se admite a trámite la reclamación referida, nombrando instructora del procedimiento, y *“se procede a la suspensión del procedimiento iniciado mediante la presente resolución, requiriendo al interesado para que aporte los documentos justificativos de la plena curación o la determinación de las secuelas, esto es la situación de alta médica”*.

TERCERO.- En fecha 8 de marzo de 2024, la reclamante aporta informe de alta de consultas externas del Servicio de Rehabilitación del Hospital General Universitario “Santa Lucía” de Cartagena de fecha 23 de febrero de 2024, alzándose la suspensión del procedimiento mediante Decreto, de 13 de marzo de 2024, de la Coordinadora General de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento.

CUARTO.- En fecha 12 de marzo de 2024, la instructora del procedimiento requiere a la reclamante para que aporte determinada documentación, cumplimentándose dicho requerimiento mediante escrito de fecha 27 de marzo de 2024, con la aportación del plano de situación y fotografías del lugar en el que se produjo la caída.

Igualmente, valora las lesiones producidas en la cantidad total de 56.455,00 euros, conforme al siguiente desglose:

Lesiones temporales 15.935,57 €

- Días moderados 232 * 61,89 €/día 14.358,48 €

- Días graves 3 * 89,27 €/día 267,81 €

- Intervenciones quirúrgicas (1) 1.309,28 €

Secuelas 40.519,44 €

- Perjuicio básico 30.519,44 €

- Perjuicio psicofísico 21 puntos 26.255,87 €

- Perjuicio estético 5 puntos 4.263,57 €

- Perjuicio particular. Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida LEVE 10.000,00 €.

QUINTO.- De la reclamación patrimonial se da traslado a la correduría de seguros del Ayuntamiento.

SEXTO.- En fecha 11 de junio de 2024, se emite informe por la Unidad Técnica de Infraestructuras del

Ayuntamiento, en el que indica:

“1. Descripción.

El lugar indicado donde se habría producido la caída está situado en la calzada de una vía no peatonal, en C/Lugo, Cartagena.

2. Estado Actual.

Se visita la dirección indicada y se observa un rebaje en la acera, sin paso de peatones, que tiene una anchura de 1,10m. Y cuyo bordillo presenta un resalto de la acera al asfalto de entre 2,5 y 3 cm. También, se observa, un abultamiento en el asfalto de unos 2 cm.

(fotografías)

3. Visibilidad e iluminación.

El acceso es visible en la zona que está situada.

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

SÉPTIMO.- En fecha 23 de septiembre de 2024, se practica la prueba testifical propuesta, en la persona de D. Z, que afirma que presencié la caída de una mujer, sobre las 10:00h, aproximadamente, causado por el mal estado del asfalto, si bien posteriormente concreta que se trataba de un pequeño desnivel o sobresalto, situado en la calzada (no en la acera), con el que tropezó la interesada. Que la interesada se quejaba de dolor en el brazo y que se avisó a la Policía.

OCTAVO.- En fecha 2 de octubre de 2024, se procede a la apertura del trámite de audiencia para que los interesados puedan presentar cuantos documentos y justificaciones estimen pertinentes.

NOVENO.- Por Decreto, de 7 de octubre de 2024, de la Coordinadora General de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento, se revoca el nombramiento de la instructora del procedimiento, nombrando nuevo instructor.

DÉCIMO.- En fecha 9 de octubre de 2024, MAPFRE, compañía aseguradora del Ayuntamiento, presenta escrito de alegaciones en el que niega la responsabilidad de ésta al no apreciar prueba suficiente de la ocurrencia del siniestro en el lugar indicado y por la causa manifestada, además de que tiene lugar a plena luz del día, siendo el defecto fácilmente observable si se va prestando atención. Por otro lado, el desnivel no se encuentra ubicado en zona peatonal, sino en calzada, lugar de rodadura de vehículos, donde el ligero defecto no constituye riesgo alguno para sus usuarios (los vehículos) y donde, si los peatones cruzan por la misma, están obligados a extremar las precauciones y a prestar una especial atención.

Por último, consideran acreditado que existía zona de paso en buen estado y amplia adyacente al leve obstáculo existente, por lo que éste podía ser evitado por los peatones, no teniendo tampoco la sobreelevación del mismo entidad suficiente para producir una caída, si se va atento, y siendo, por tanto, fácilmente salvable.

UNDÉCIMO.- En fecha 17 de octubre de 2024, la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que considera probado el mal estado del pavimento en la vía en la que se produce la caída, corroborado por la Policía Local de Cartagena, el testigo presencial de los hechos y el informe técnico, reclamando una indemnización de 56.455,01 euros.

Aporta, también, la interesada, informe de valoración del daño, realizado por el Dr. P, con las siguientes conclusiones:

“PRIMERA.- Que doña Y, 69 años de edad en el momento de autos, sufrió el 3/7/2023 traumatismo por tropiezo en la vía pública, siendo diagnosticada a consecuencia de mismo de la siguiente lesión:

Fractura del extremo proximal del húmero derecho

Existiendo nexo de causalidad entre el traumatismo sufrido y la lesión diagnosticada.

-Período de estabilización lesional y perjuicio personal básico: 235 días, de los cuales:

-Días de perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida grave: 3.

-Días de perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida moderado: 232.

-Perjuicio personal particular por intervenciones quirúrgicas

La paciente se somete intervención quirúrgica de hombro derecho con instauración de prótesis bipolar. Grupo 5 de complejidad quirúrgica del Nomenclátor de la OMC.

-Secuelas psicofísicas.

-Cód. Prótesis total de hombro (según limitaciones funcionales, las cuales están incluidas). Valorable de 15 a 25 puntos: 21 puntos.

-Perjuicio estético

Valorado en el grado de ligero co: 5 puntos.

SEGUNDA.- Las secuelas han producido en la peritada un daño moral que este perito entiende debe calificarse, salvo mejor criterio, con el grado de leve en la parte más alta de la horquilla indemnizatoria”.

DUODÉCIMO.- En fecha 19 de noviembre de 2024, 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”.*

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 el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

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 el Barrio Peral 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 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, sin entrar a considerar el momento de estabilización de las secuelas (que se produce con fecha 23 de febrero de 2024), a efectos de determinación del *dies a quo*, la reclamante sufre la caída el día 3 de julio de 2023, por lo que, presentada la reclamación el día 16 de noviembre de 2023, sería 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 LPAC.

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 sobre mantenimiento de las vías públicas urbanas, tanto calzadas como aceras [artículos 25.2, letra 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.

I. Ya se ha expuesto que la interesada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de 56.455,00 euros como consecuencia de los daños personales que sufrió el 3 de julio de 2023, después de que,

según alega, sufriese una caída cuando, al bajar por el rebaje de la acera para cruzar la calle Río Muni, tropezó con una anomalía del pavimento, perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo.

Considera que el hecho imputable al Ayuntamiento, generador de la responsabilidad patrimonial, es el mal estado del pavimento de la C/Río Muni, existiendo un pequeño socavón o irregularidad que suponía un claro riesgo para los ciudadanos.

En primer lugar, tenemos que considerar probada la realidad de la caída y el modo en el que se produjo, por la testifical practicada en una persona que no conocía con anterioridad a la reclamante y que presencié la caída al tropezar la interesada con un resalto que generaba un pequeño desnivel y está ubicado en la calzada.

II. Dicho esto, y en cuanto a la relación de causalidad entre el daño producido en la caída y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario, 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”*.

Partiendo de lo anterior, de la prueba gráfica obrante en el expediente se deduce cuál es el desperfecto que según la reclamante originó su caída, toda vez que se le dedican varias fotografías de detalle, tanto en el reportaje aportado por la propia actora, como en el informe policial y en el de la Unidad Técnica de Infraestructuras del Ayuntamiento. Se trata, como se indica en el informe de la Unidad Técnica de Infraestructuras, de un abultamiento en el asfalto de unos 2 cm., visible al producirse la caída en pleno día.

Ese resalto causante de la caída se encuentra en la calzada, no en la acera y en una zona en la que no hay paso de peatones y no supone peligro para los vehículos, siendo éstos los usuarios principales de la calzada, ni tiene una especial potencialidad dañosa; por lo que no supone un riesgo que haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (S.T.S. de 5 de junio de 1.997) encontrándose dentro de un estado que cabe calificarse de una forma lógica y racional como de normalidad, sin olvidar que determinado nivel individual de cuidado debe ser observado en virtud del principio de responsabilidad personal que constituye uno de los pilares de la sociedad.

Como recuerda la STS, Sala 1ª, 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 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.E. resolverá.

