



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 132/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de junio de 2022, 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 Cehegín, mediante oficio registrado el día 8 de abril de 2022 (Reg.202200123787), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y, por daños sufridos debidos a caída accidental en vía pública (exp. 2022\_126), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En el registro general del Ayuntamiento de Cehegín se presentó el día 23 de julio de 2017, una solicitud de responsabilidad patrimonial por don Y, asistido por un letrado, reclamando ser indemnizado por los daños físicos sufridos como consecuencia de una caída acaecida el 9 de mayo de 2016, al introducir su pie en un hueco existente por rotura de la acera, en la calle --, antes del nº 23 en sentido descendente, hechos, según indicaba el interesado, presenciados por varios transeúntes. A consecuencia de la caída se le produjo la fractura cabeza humeral en tres fragmentos con mínimo desplazamiento por las que fue asistido por los servicios de la Gerencia 061 y trasladado al hospital comarcal del Noroeste, de Caravaca de la Cruz. Allí se le colocó un cabestrillo y se le pautó tratamiento médico consistente en prescripciones farmacológicas y la realización de sesiones de rehabilitación que se efectuaron en el centro concertado "Ciudad" d e Cehegín, siendo dado de alta el 27 de septiembre de 2016, 141 días después del accidente, con las siguientes secuelas: artritis postraumática, limitación grave de movilidad e impotencia funcional de miembro superior izquierdo, y hombro doloroso. Cifrabla la cuantía de la indemnización en 75.649,28 euros más los intereses legales de dicha cantidad y las costas y gastos del procedimiento. Solicitaba el recibimiento a prueba para lo que proponía la documental aportada junto con la reclamación y la testifical que se determinará en su momento oportuno.

Adjuntó a su solicitud el escrito de reclamación dirigido al Ayuntamiento el día 22 de julio de 2016, un reportaje fotográfico del lugar de la caída y distinta documentación clínica.

**SEGUNDO.-** Por resolución de la Alcaldía de 26 de julio de 2017 se admitió a trámite la reclamación notificándolo al letrado por correo ordinario el siguiente día 31.

**TERCERO.-** El día 6 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito del interesado proponiendo medios de prueba consistentes en la misma documentación ya adjuntada con la reclamación inicial y la testifical de D<sup>a</sup>. Z y D. P, de los que facilitaba la dirección.

**CUARTO.-** Con escrito de 11 de octubre de 2017 se comunicó la admisión de la reclamación a la compañía de seguros "Zúrich", notificándola por correo ordinario el siguiente día 17.

Mediante escrito de 10 de noviembre de 2017 se comunicó al letrado el cambio en la persona encargada de la

instrucción.

**QUINTO.-** Se halla unido al expediente un informe de 17 de enero de 2018 de la Oficina Técnica Municipal, evacuado a solicitud de la instructora, según el cual, la titular *“Personada en el lugar de los hechos, se comprueba que en la acera izquierda de la calle --, antes del nº 23, en sentido descendente, existe un tramo de acera en el que faltan varias losas y otro tramo con losas agrietadas, en el que faltan algunos trozos de losa y de la subbase de hormigón”*.

**SEXTO.-** El cambio de la persona del instructor se intentó notificar electrónicamente al letrado que asistía al interesado mediante escrito de 10 de noviembre de 2020.

**SÉPTIMO.-** Por acuerdo de 13 de noviembre de 2020 se dispuso la apertura del período de prueba, admitiendo la documental presentada por el interesado y acordando la emisión del informe técnico y/o policial acerca de los hechos acaecidos, la testifical de las personas propuestas por él y, de oficio, la del propio interesado. El acuerdo fue notificado por correo ordinario al abogado el día 19 de noviembre de 2020, y electrónicamente a “--” el 27 de noviembre de 2020 se entendió rechazada al no acceder a la misma la compañía Zúrich.

**OCTAVO.-** Por acuerdo de 10 de noviembre de 2021 la instructora del procedimiento dispuso que la toma de las declaraciones de los testigos se haría el 2 de diciembre siguiente a las 11,30 horas en las dependencias del Ayuntamiento, notificándolo electrónicamente a la compañía de seguros el siguiente día 18.

**NOVENO.-** Ante la dificultad de practicar por medios electrónicos las notificaciones al letrado que asistía al interesado, mediante acuerdo de la instructora de 19 de noviembre de 2021, se le requirió para que comunicara un correo electrónico al que enviar el aviso de puesta a disposición de las que hubiera que realizar. El acuerdo se notificó por correo ordinario del siguiente día 22. Se intentó nuevamente la notificación electrónica de la creación del expediente el 2 de diciembre de 2021.

**DÉCIMO.-** Consta en la diligencia extendida al efecto el día 2 de diciembre de 2021, por el secretario del procedimiento, la no asistencia al acto de toma de declaraciones de ninguno de los testigos propuestos por la parte ni la del interesado requerida por la instrucción.

**UNDÉCIMO.-** Abierto el trámite de audiencia por oficio del día 13 de enero de 2022 fue puesto a disposición de la compañía aseguradora el día 13 de enero de 2022, caducando al no acceder a ella el siguiente día 24. El acuerdo fue puesto a disposición del letrado el día 20 de enero de 2022 y notificado postalmente al mismo el día 26 de enero de 2022. No consta la formulación de alegaciones por el interesado ni por la compañía aseguradora.

**DUODÉCIMO.-** El día 17 de marzo de 2022 se formuló propuesta de resolución desestimatoria por no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público

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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que la cuantía de la reclamación dirigida frente al Ayuntamiento es superior a 50.000 euros.

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

I. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, dado que, cuando de daños físicos se trata, la acción para exigir su resarcimiento corresponde en primer término a quien los sufre en su persona, a quien ha de reconocerse la condición de interesada a los efectos previstos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento consultante en tanto que titular del servicio público viario a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La acción se ejercitó el 26 de julio de 2017, dentro del plazo de un año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, dado que, aunque la caída ocurrió el día 9 de mayo de 2016, la estabilización de las secuelas se produjo con el alta médica el 27 de septiembre siguiente.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

No obstante, se ha de llamar la atención sobre la excesiva duración de la tramitación del procedimiento, casi 5 años desde su inicio, con períodos inexplicados de paralización, comportamiento contrario al principio de celeridad que debe regir el procedimiento (Art. 71 LPACAP).

Además, se observa que la Administración ha tenido por representante del interesado al letrado que suscribió junto con él la reclamación inicial, pero en el expediente no ha quedado acreditada dicha representación por ninguna de las vías admitidas por el artículo 5 LPACAP, sin que ello pueda convertirse en un obstáculo insalvable para su resolución dado lo avanzado del procedimiento y que ha sido con él con quien se han entendido las actuaciones sin el menor cuestionamiento por parte del órgano instructor. En relación con ello también llama la atención la circunstancia de que se han remitido diversas notificaciones a "--" sin que conste la relación subyacente con el interesado ni, por supuesto, la acreditación de su representación si así se hubiera producido. Es también esto una irregularidad que no debió producirse.

Por último, a pesar de la dilatada tramitación no se ha incorporado al expediente un informe de la policía local que hubiera permitido comprobar si existía o no registro del accidente, a pesar de que su evacuación se sugirió por el instructor en su acuerdo de 13 de noviembre de 2020, de apertura del periodo de prueba, si bien que con carácter acumulativo o alternativo al de la emisión del informe técnico que finalmente se produjo.

### **TERCERO.- Sobre el fondo del asunto.**

I. En el ámbito de las Administraciones Locales, el art. 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 art. 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre. Por otra parte, el art. 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 (arts. 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 (LPAC), 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 LRJ, y, en los aspectos formales, se regulan ciertas especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 LPACAP.

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 en 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 LPACAP 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 ha quedado probado que el reclamante sufrió una caída, pero no que esta se produjera en la vía pública y, menos aún, en la indicada por él, porque no ha aportado documento alguno que así lo demuestre. El parte de asistencia del Servicio de Urgencias de Atención Primaria (SUAP) - no del 061 como indica en la reclamación - presta su asistencia a un *“Paciente que refiere caída casual en zanja hace unas 5 h”*, lo que significa que sus miembros no la presenciaron. Por otro lado, las fotografías que adjuntó a su declaración sí prueban la existencia de unos desperfectos en la acera de la calle en la que según él tuvo lugar la caída, fallos comprobados según el informe de la Oficina Técnica del Ayuntamiento. Pero ello no demuestra que esa fuera la calle en la que dice cayó. Para ello podía haber empleado los otros medios que se le ofrecieron, la declaración de los dos testigos propuestos y la suya propia requerida por la instrucción, pero no se pudo practicar ninguna de ellas por la inasistencia al acto tal como consta en la diligencia extendida al efecto por el secretario del procedimiento el día 2 de diciembre de 2021 (documento número 50). Una actitud más diligente le hubiera permitido aportar más pruebas y formular alegaciones, para lo que la tardanza en tramitar el procedimiento por parte del Ayuntamiento se lo facilitaba.

Como consecuencia no se considera probada la versión dada por el interesado ni, por tanto, la relación de causalidad imprescindible para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es desestimatoria de la reclamación al no concurrir los requisitos legalmente exigibles para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

No obstante, V.S. resolverá.

