



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 5 / 2 0 1 5

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de marzo de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por P.H.G., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 59/2015 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de P.H.G. por las lesiones que sufrió al caer en la vía pública.

2. Se reclama una indemnización de una cuantía superior a 6.000 €, lo cual determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) al cual remite el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

3. Conforme al art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

tramitación del procedimiento es de seis meses, el cual se ha sobrepasado ampliamente en la del presente procedimiento; sin embargo, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los arts. 42.1 y 43.1 y 4.b) LRJAP-PAC.

4. Al procedimiento han sido llamadas como interesadas la entidad aseguradora de la responsabilidad civil del Ayuntamiento y la contratista de las obras de mantenimiento y reparación de las vías públicas municipales. Respecto a todos los interesados se han cumplido los trámites debidos, por lo que no se aprecian irregularidades procedimentales que obsten a un dictamen de fondo.

## II

1. La reclamante alega como hecho lesivo que “El día 27 de abril de 2012 entre las 18:00 y 19:00 horas, sufrí una caída debido al mal estado de la acera y del vado de garaje que se encuentra en la Avenida de Buenos Aires, 68 de esta capital”. Ese mal estado lo describe así: “ (...) losetas de piedra en mal estado y colocadas irregularmente, hicieron que al pasar caminando tropezase y cayera al suelo, causa directa del daño”.

2. Con base en los criterios del baremo para la valoración de daños personales establecido por el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (TRLRCS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y con las cuantías actualizadas por la Resolución, de 24 de enero de 2012, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, solicita que se le indemnice en la cantidad de 18.576,47 euros.

3. Como prueba propone la declaración testifical de su hijo, que la acompañaba en el momento de la caída, y varias fotografías del pavimento de la acera donde acaeció el accidente.

4. En su declaración testifical el hijo de la interesada afirma que no había llovido, que había bastante visibilidad porque eran menos de las 08:00 horas y en verano y que “había algunas piedras del suelo levantadas, debió engancharse el zapato allí y debido a la inclinación de la acera cayó”.

5. Las fotografías del pavimento de la acera aportadas por la interesada no muestran ninguna loseta levantada o desprendida. En ellas se aprecia que los intersticios entre las losetas, situadas en el inicio del rebaje del acceso a un garaje, carecen del material de relleno o rejunte. También acreditan que las losetas están dispuestas regularmente.

6. El informe del Servicio expresa que, realizada visita por el Técnico Auxiliar del Servicio, se comprueba que: "Falta el rejunte entre las losetas en el inicio del rebaje de la entrada de vehículos del nº 68 de la avenida Buenos Aires. El espacio entre las losetas en el momento de la inspección es 1,5 centímetros aproximadamente. Se ha dado cuenta a la empresa mantenedora para que lo subsane lo antes posible. En los antecedentes que posee este servicio se comprueba que no existen incidencias anteriores a la fecha del accidente".

7. Las fotografías que adjunta el informe del Servicio tampoco muestran losetas levantadas o desprendidas del pavimento de la acera. En ellas se ve que a lo largo de cuatro losetas situadas en el inicio del rebaje del acceso a un garaje no hay material de relleno o rejunte por lo cual queda libre una ranura donde el fotógrafo ha insertado de canto y por su base un teléfono móvil de manera que, por la estrechez de la ranura, se mantiene de pie. Estas fotografías también permiten comprobar que las losetas están dispuestas regularmente.

8. En virtud de la adjudicación del contrato administrativo para la ejecución de las obras y trabajos de mantenimiento, conservación y mejora de las vías públicas del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, casco y barrios periféricos en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife, la Unión Temporal de Empresas X., S.A.- Z, S.L. es la responsable de la reparación y mantenimiento de las aceras, porque la cláusula 14 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Contrato dispone:

«Responsabilidad técnica del Adjudicatario.- El Adjudicatario intervendrá directamente, sin necesidad de autorización expresa del Ayuntamiento en aquellas operaciones de inspección y de reparación que requieran actuación por la modalidad de "Precio fijo", pues es su obligación la detección de todos los desperfectos que se originen, así como su reparación en las vías públicas objeto del contrato».

La cláusula 18.12 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares le obliga a mantener un seguro de responsabilidad civil por daños al patrimonio municipal, elementos urbanos, al patrimonio vegetal o a terceros, causados por la mala ejecución o la inejecución de las obras objeto del contrato.

### III

1. En anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo emitidos en procedimientos de reclamación de la responsabilidad patrimonial en los que se

alegaba una *causa petendi* idéntica a la del presente caso se ha razonado lo siguiente:

Las causas por las que una persona resbale y caiga son muy variadas: Un traspies por deambular precipitada o distraídamente, el estado de su calzado, el tropezar con otro viandante, etc. La prueba de que la superficie sobre la que se deambula no es siempre y en todo caso la causa de esos accidentes la proporciona el hecho de que acaecen sobre todas las superficies, por muy diferente que sea su naturaleza. El riesgo de sufrir una caída al deambular a consecuencia de un resbalón o tropiezo es un riesgo general de la vida, contra el cual no hay más garantía que el propio cuidado y atención. Por esta razón, las reclamaciones por daños originados por caídas fortuitas deben ser desestimadas por no existir nexo causal entre ellos y el funcionamiento del servicio de conservación de vías públicas, por el contrario, se deben estimar las pretensiones resarcitorias por lesiones producidas por caídas en las vías públicas causadas por presentar estas desperfectos tales que ceden sorpresivamente bajo el peso de los viandantes, de modo que funcionan como trampas que ni el más avisado de ellos puede advertirlas, o constituyen obstáculos imprevisibles para cualquier persona que deambule con la diligencia esperable en cualquier peatón.

El hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio o edificio de dominio público no convierte a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios porque la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal *a quo* de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública, se señaló que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”; y ello porque como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública, “Aun cuando la responsabilidad de la

Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella" (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal *a quo* desestimatoria de una reclamación por lesiones personales "como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle".

El art. 25.2.d) LRBRL meramente establece que los municipios ejercerán competencias en los términos que establezca la ley sobre la materia "pavimentación de vías públicas", pero no establece ningún criterio acerca de cómo se debe prestar dicho servicio. Ante la ausencia de criterios normativos sobre la prestación de dicho servicio, se ha de acudir a criterios de razonabilidad, porque todo servicio público consiste en una actividad humana, por lo que no se le puede exigir lo que esta no puede alcanzar ni con el más extremado esfuerzo. El servicio público municipal no comprende mantener las aceras en una conjunción de plano tal que impida la existencia del más mínimo desnivel, porque son necesarios rebajes, desniveles, bordillos, pendientes, rampas, escalones para permitir la transición entre los diversos planos. A ello se une que los materiales constructivos están sometidos a la erosión y desgaste por su uso constante y a la degradación por la acción de los agentes atmosféricos y por la evolución de su propia composición. Los conocimientos científico-técnicos actuales no permiten que los medios del servicio público de mantenimiento detecten con inmediatez la producción del menor deterioro, irregularidad u oquedad en cualquier punto de los kilómetros de pavimento de las aceras de un pueblo o ciudad mediana (por no referirnos a las dimensiones de las grandes y de las metrópolis) y acudan instantáneamente a repararlo.

Véanse al respecto los Dictámenes 86/2014, de 21 de marzo, 382/2014, de 24 de octubre, y 437/2014, de 2 de diciembre.

2. Estas razones son trasladables al presente caso porque por lo actuado en el expediente está acreditado que las losetas del pavimento no estaban desprendidas y, por consiguiente, no podían ceder o levantarse sorpresivamente como una trampa u

obstáculo inesperado, al paso de los viandantes. Este extremo lo corrobora el hecho de que no haya constancia de otros incidentes similares en ese punto de la acera. Una ranura, perfectamente visible y cuya anchura no sobrepasa el centímetro y medio, tampoco es un obstáculo imprevisible ni insalvable para la huella humana. La causa de la caída de la reclamante no ha podido ser el estado del pavimento de la acera. No hay, por tanto, relación de causalidad entre ese estado del pavimento y la caída y consiguientes daños físicos por los que se reclama. Esta inexistencia de relación de causalidad determina, en virtud del art. 139.1 LRJAP-PAC, que la pretensión deba ser desestimada.

3. La Propuesta de Resolución se dirige a estimar la reclamación y en el tercer apartado de su parte dispositiva expresa que se dé cuenta de la resolución a la UTE M. Santa Cruz, empresa concesionaria encargada de la ejecución de las obras de mantenimiento, conservación y mejoras de las vías públicas del municipio.

El contratista responde por todos los daños que cause a los particulares en la ejecución del contrato, salvo que sean causados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

Ahora bien, dado que en este concreto caso no existe relación de causalidad entre el hecho lesivo y la actuación de la Administración, no resulta procedente que la Propuesta de Resolución se extienda en consideración acerca de la imputación de responsabilidad.

## C O N C L U S I Ó N

Por inexistencia de relación de causalidad entre el estado de la acera y la caída y consiguientes daños personales por los que se reclama, procede la desestimación de la pretensión resarcitoria, por lo que no se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución.