Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de abril de 2026.

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 (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 71/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 26 de febrero de 2026 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 2 de marzo de 2026), se solicita Dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incoado el día 4 de octubre de 2021 a instancias de (...), por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en una vía de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. Se reclama una indemnización que asciende a 60.000 euros, cantidad que 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 del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con la Disposición final sexta, apartado dos de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 y con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución, resulta de aplicación además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el procedimiento incoado, la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1 a) LPACAP], puesto que reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario municipal.

La legitimación pasiva le corresponde a la Administración municipal, como más adelante se razonará, por ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

Asimismo, las empresas concesionarias del servicio público municipal viario, (...) y *«(...) Y (...)-UTE (...)»*, ostentan un interés legítimo al considerar la Administración, en virtud del informe preceptivo del Servicio, que el elemento que presuntamente causó el siniestro es propio de los servicios que prestan dichas empresas.

Sobre esta cuestión, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...) . Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de

indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1.b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1.b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), tal como se ha realizado en el presente caso.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. Además, el citado daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 4 de octubre de 2021 respecto de unos daños ocasionados el 4 de octubre de 2020, por lo que se cumple el requisito de no extemporaneidad.

8. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, sobre la administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal viario.

A este respecto, expone sucintamente en su reclamación como fundamento de esta lo siguiente:

«PRIMERO.- El pasado día 4 de octubre de 2020, (...), sobre las 10:30 horas, se dirigía caminando por la acera de (...), en compañía de su hija (...), estando la misma mojada ya que lloviznaba y también a que anteriormente, de madrugada había pasado el vehículo de los servicios municipales del Ayuntamiento de S/C de Tenerife, desinfectando la misma por la COVID19, cuando sufrió una caída casual, al resbalar y caer sobre su costado derecho y su mano, siendo diagnosticada en un primer momento de una fractura de radio distal derecho.-

(...) y su acompañante relatan lo sucedido, como que la calzada estaba resbaladiza por los chubascos o lluvia de aquel día y probablemente por algún líquido de desinfección que se había quedado impregnado en la acera y que se acentuó a consecuencia de la llovizna

SEGUNDO.- Seguidamente, su hija llamó a los servicios de ambulancia, (...) siendo trasladada finalmente por los Servicios de Urgencia de Canarias (SUC) en una ambulancia urgentemente al Hospital Universitario Nuestra Señora de Candelaria, donde al ser atendida en un primer momento se le diagnosticó una fractura distal radio inestable + cubito conminuto traumatismo en muñeca derecha tras caída casual en vía pública (fractura de radio y cúbito distal para cirugía).-

(...)

TERCERO.- El día 19 de octubre de 2020 fue ingresada en el Hospital Nuestra Señora de la Candelaria, donde fue intervenida quirúrgicamente, de fractura conminuta de cubito y radio distal derecho al día siguiente, 20 de octubre de 2020, y recibiendo el alta el día 21 de octubre de 2020.

CUARTO.- Señalar que (...) tras ser dada de alta de la intervención del radio, seguía sufriendo dolores en la espalda y lumbares, y en el hombro, de tal magnitud que la convalecencia de la cirugía realizada anteriormente, la paso postrada en la cama, sin entender nuNCA a que se debía, y siN poder realizar su vida normal.-

(...)

Finalmente, cuando tuvo su primera cita con el médico rehabilitador, fue este el que la mandó a hacerse una prueba denominada "gammagrafía", la cual finalmente reveló el

porqué de sus dolencias e incapacidad para llevar una vida normal, tenía aplastamiento de la vértebra D12.-

Hasta la fecha, (...) continúa muy impedida para caminar, mover el hombro y aún no tiene la mano derecha al 100% porque la misma ha desarrollado una inflamación en el nervio simpático denominado "Sindrome de Sudeck, teniendo dolores constantemente.-

(...)

QUINTO.- Por último, señalar que a día de hoy todavía la reclamante (...) no tiene el alta médica, el médico rehabilitador, la ha mandado a realizar dos resonancias magnéticas de la espalda para valorar el aplastamiento de la vértebra D12, teniendo fecha para la realización de las mismas para el próximo día 29 de septiembre de 2021.

SEXTO.- La Administración a la que me dirijo es responsable del accidente, en cuanto se ha producido por un funcionamiento anormal de un servicio público, en la medida en que la acera se encontraba mojada y resbaladiza por las lluvias y por el líquido vertido sobre la acera por parte del vehículo pequeño al servicio del Ilustre Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, que la mañana de ese día, debido al confinamiento y a la COVID19, pasó lavando las acera de (...). Como quiera que el mantenimiento y estado de las acera corresponde al Ayuntamiento al que se le reclama, y teniendo en cuenta además que ninguna conducta imprudente puede atribuirse a la reclamante, resulta clara la obligación del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife de indemnizar a la reclamante en la cuantía que resulte el proceso de valoración de los perjuicios ya alegados, además de los derivados de las posibles secuelas físicas que pudieran quedar a (...), y que habrán de ser evaluadas una vez termine el proceso de recuperación que, como ya se ha indicado, aún no ha concluido.-

(...) ».

Junto con la reclamación aporta DNI, informe de urgencias, informe de ambulancia, informes médicos y radiografías.

Requerida posteriormente, presenta fotografías, datos de los testigos, informes médicos, informe del médico rehabilitador, informe médico especialista en traumatología y alta de tercero.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) con fecha 4 de octubre de 2021.

- Con fecha 20 de octubre de 2021 se solicita informe a la entidad (...) –en adelante, (...)- acerca de *«si disponen de datos referentes al evento lesivo descrito*

por el interesado así como informe técnico sobre el estado del servicio público en la fecha de producción de los daños».

- Con fecha 20 de octubre de 2021, se requiere escrito de subsanación a la interesada.

- Con fecha 27 de octubre de 2021 se emite informe por (...), en el que se expone lo siguiente:

« (...) La madrugada del día 3-10-2020 al 04-10-2020 no se realizó ningún baldeo, ya que los sábados el servicio de limpieza y recogida de residuos termina a las 20:00.

Independientemente, este servicio, para realizar los baldeos emplea un camión cuba con 10.000 L de agua, sin aportar ningún otro tipo de sustancia que por su concentración pueda modificar la resbaladicidad del firme más allá de la propiciada por el agua. El efecto en las condiciones de adherencia son las mismas que las provocadas por una lluvia».

- Con fecha 15 de noviembre de 2021, se emite informe por parte de la Sección de Mantenimiento de la Ciudad, en el que se expone lo siguiente:

«Realizada visita de inspección el día 21 de octubre de 2021 en (...) a la altura del nº 10, en relación a la caída en la vía pública de (...), se informa que el pavimento de losetas a la altura del nº 10 de la citada calle se encuentra en buen estado para el tránsito de peatones».

A dicho informe se adjuntan fotografías de la visita de inspección.

- Con fecha 15 de noviembre de 2021, se presenta escrito por parte de la interesada subsanando la documentación requerida y adjuntando fotografías, datos de los testigos, informes médicos, informe del médico rehabilitador, informe médico de especialista en traumatología y alta de tercero.

- Con fecha 21 de enero de 2022 se notifica a los testigos propuestos por la interesada, (...), (...) y (...), su citación para declarar el día 15 de febrero de 2021, practicándose ese día la prueba testifical con el resultado que consta en el expediente administrativo.

- Con fecha 8 de marzo de 2022, se notifica trámite de audiencia a (...), para alegaciones con fecha 25 de marzo de 2022.

- Con fecha 24 de marzo de 2022, se notifica trámite de audiencia a la interesada, presentando escrito de alegaciones con fecha 5 de abril de 2022.

- Con fecha 17 de mayo de 2022, se emite Informe por la Asesoría Jurídica municipal en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Constan cumplimentados en líneas generales los trámites procedimentales esenciales previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no habiéndose acreditado suficientemente por la reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba sobre este particular, la existencia de nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal de un servicio público y el resultado dañoso alegado.

Cabe señalar, por lo que se refiere a la resbaladicidad del pavimento de la acera de (...) -entendida como característica de los pavimentos dada por la posibilidad de resbalamiento o deslizamiento del usuario por la constitución superficial del pavimento -, la información que obra en el expediente administrativo tramitado. En tal sentido, en el informe de (...) Servicios Medioambientales, de fecha 27 de octubre de 2021, consta que para los baldeos se emplea un camión cuba con 10.000 L de agua, "sin aportar ningún otro tipo de sustancia que por su concentración pueda modificar la resbaladicidad del firme más allá de la producida por el agua. El efecto en las condiciones de adherencia son las mismas que las provocadas por una lluvia". Por consiguiente, no ha quedado acreditado que la empresa de limpieza municipal utilizara líquido desinfectante alguno que incrementara la resbaladicidad natural del firme cuando se encuentra mojado, ya sea por agua procedente del camión cuba, o agua de lluvia.

Ello sin perjuicio de que, incluso de haber sido cierta la hipótesis apuntada por la reclamante ("la calzada estaba resbaladiza por los chubascos o lluvia de aquel día y probablemente por algún líquido de desinfección que se había quedado impregnado en la acera"), ello no hubiera predeterminado per se una suerte de atribución automática de responsabilidad patrimonial a la Administración municipal.

Por consiguiente, se considera que el expediente sometido a informe se adecua a derecho, teniendo en cuenta el sentido desestimatorio del Informe-propuesta de resolución».

- Con fecha 19 de mayo de 2022 se dicta Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por la interesada.

- Con fecha 27 de mayo de 2022 se solicita la emisión de dictamen a este Consejo Consultivo.

- Con fecha 2 de junio de 2022 por la interesada se presenta escrito solicitando el dictado de resolución expresa y estimatoria de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

- Con fecha 30 de junio de 2022, por la Sección II de este Organismo consultivo se emite el Dictamen 265/2022, de 30 de junio, en el que se declara que la *«Propuesta de Resolución (...) no se considera conforme a derecho, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen».*

- Con fecha 9 de noviembre de 2022 por la interesada se presenta un segundo escrito solicitando el dictado de resolución expresa y estimatoria de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

- Con fecha 22 de junio de 2023 por la interesada se presenta un tercer escrito solicitando el dictado de resolución expresa y estimatoria de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

- Con fecha 15 de noviembre de 2023 se emite Informe por el Servicio de Sostenibilidad Ambiental y SSPP en el que se expone lo siguiente:

« (...) Se trata de una acera no municipal propiedad de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, no obstante, se indica lo siguiente:

El 21 de octubre de 2021 se realiza visita por técnico auxiliar de Servicios Públicos de este ayuntamiento informando que "el pavimento de losetas a la altura del nº 10 de la citada calle se encuentra en buen estado para el tránsito de peatones".

El 10 de noviembre de 2023 se vuelve a visitar la zona por técnico municipal y se corrobora que la acera en cuestión sigue estando en buen estado, apta para el uso y que no tiene ninguna deficiencia apreciable en lo que a resbalicidad y desgaste se refiere. Se adjuntan fotografías de la inspección.

(. . .)

La Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados en su artículo 11 sobre Pavimentos establece que:

"El pavimento del itinerario peatonal accesible será duro, estable y cumplirá con la exigencia de resbaladicidad para los suelos en zonas exteriores establecida en el Documento Básico SUA, Seguridad de utilización y accesibilidad del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación."

A su vez, el Código Técnico de la Edificación en su Documento de Apoyo al Documento Básico DB-SUA Seguridad de utilización y accesibilidad sobre la Resbalicidad de Suelos considera a las baldosas de hormigón como suelos seguros.

En nuestro caso el pavimento en cuestión es baldosa hidraúlica de hormigón prensado bicapa, para uso de solería interior, solería exterior y/o cubiertas tipo "cigarrito" que cuentan con marcado CE:

(. . .)

Las baldosas de hormigón prensado bicapa en los ensayos para obtener la resistencia al desgaste por abrasión, dan como resistencia característica 16,9 m/m, por lo que también se clasifican como clase 4, marcado I.

En cuanto a la resistencia al deslizamiento / resbalamiento, las baldosas de hormigón prensado bicapa no dan valor medio USRV, debido a que este tipo de baldosas contiene rugosidades, ranuras o surcos, por lo que se considera que el producto satisface los requisitos establecidos por la norma. (Según el CTE, se clasifican como clase 3).

Con todo ello, se concluye que se trata de un itinerario peatonal en buen estado de mantenimiento y conservación y que cumple la normativa existente con lo que no procede la reclamación a los efectos informados».

- Con fecha 21 de mayo de 2024 se emite informe por el Servicio de Sostenibilidad Ambiental y SSPP en el que se expone lo siguiente:

« (...) 1) La empresa (...) Medioambiente, es la única empresa que pudo haber llevado a cabo la limpieza de las aceras y la vía en octubre de 2020, al ser en ese momento la empresa adjudicataria del CONTRATO DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIEZA VIARIA, RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS EN EL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE.

2) De la información de que se dispone en el Servicio Técnico de Servicios Públicos, se constata que es cierta la afirmación expuesta por (...) Medioambiente, relativa a la no ejecución de la operación de baldeo en las horas previas a la producción del siniestro habido el día 4 de octubre de 2020.

3) De la información de que se dispone en el Servicio Técnico de Servicios Públicos, se constata que en el mismo día que tuvo lugar la caída y en los días precedentes no se realizó ninguna labor de limpieza a la que se pueda achacar dicha caída».

- Con fecha 27 de mayo de 2024 se emite informe de titularidad de la zona, en el que se hace constar:

«En contestación a su solicitud de informe de titularidad de (...), a la altura del nº 10, en relación a la caída en la vía pública de (...), se informa que consultado por el personal del servicio el Inventario Municipal de Bienes y Derechos consta bajo el número de orden:

o 2558 AVENIDA (...)

o Inicio: Av. (...).

o Final: (...).

(...)

El tramo de vía mencionado se encuentra incluido en dicho bien».

- Con fecha 6 de noviembre de 2024 se solicita a la entidad (...) y (...), UTE (...) -en adelante, la UTE- la emisión de informe acerca de *«si disponen de datos referentes al evento lesivo descrito por el interesado, así como informe técnico sobre el estado del servicio público en la fecha de la producción de los daños».*

- Con fecha 27 de noviembre de 2024 por la UTE se presenta informe en el que se expone lo siguiente:

«- En las labores de inspección diarias que realiza la U.T.E. no se detectó la existencia de ninguna anomalía previa a los supuestos daños causados por la incidencia en esa ubicación y fecha.

- El Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no comunicó a la UTE la existencia de ninguna incidencia y, por tanto, de la necesidad de reparación de la vía en esa ubicación y fecha.

- Ni la Policía Local, ni el Cecopal, comunicaron a la UTE la existencia de ninguna incidencia en el lugar referido en la fecha del suceso.

- En informe de Sección de Mantenimiento se recoge: "Realizada visita de inspección el día 21 de octubre de 2021 en (...) a la altura del nº 10, con relación a la caída en la vía pública de (...), se informa que el pavimento de losetas a la altura del nº 10 de la citada calle se encuentra en buen estado para el tránsito de peatones."

- En un segundo informe de la Sección de Mantenimiento del Servicio Administrativo, se recoge: "Visto la solicitud de informe técnico por parte del Consejo Consultivo de Canarias sobre la resbalicidad y desgaste de las losetas que conforman la acera de la Calle (...), desde el Área de Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos, en este caso la Sección de Mantenimiento de Espacios Públicos y Alumbrado se informa que: " (...) El 10 de noviembre de 2023 se vuelve a visitar la zona por técnico municipal y se corrobora que la acera en cuestión sigue estando en buen estado, apta para el uso y que no tiene ninguna deficiencia apreciable en lo que a resbalicidad y desgaste se refiere". Es decir, en ambos informes de la Sección de Mantenimiento se indica que la supuesta caída de la Sra. (...) nada tiene que ver con las labores de mantenimiento de las vías públicas que realizaba mi representada, ya que el estado de la acera era el adecuado.

(. . .)

- Se pone de manifiesto que, pese a que el supuesto siniestro aconteció el 04/10/2020, lo cierto es que a esta U.T.E. no se le ha notificado la reclamación del siniestro hasta noviembre de 2024 (más de 4 años más tarde), y ello a pesar de que el Excmo. Ayuntamiento

de Santa Cruz es conocedor de la reclamación desde octubre de 2021. Esta situación le genera a mi representada una total indefensión y, por consiguiente, la acción que se pretenda ejercitar de resarcimiento de daños y perjuicios está prescrita en base al artículo 1968.2 del Código Civil que establece el plazo de prescripción de un año de la acción para exigir la responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que se trata en el artículo 1.902, desde que lo supo el agraviado.

- Es por ello por lo que la U.T.E. Conservación vías públicas Santa Cruz declina cualquier responsabilidad que se le intente imputar por el siniestro de referencia al quedar demostrado que no existe ningún nexo causal entre las labores de esta UTE y los teóricos daños sufridos por la reclamante».

- Con fecha 10 de noviembre de 2025 se confiere nuevo trámite de audiencia a las partes interesadas en el presente procedimiento, sin que se hayan formulado alegaciones.

- Con fecha 12 de diciembre de 2025 se emite Informe Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

- Por los hechos objeto del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial se sigue el Procedimiento Ordinario n.º 698/2023 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número Tres de Santa Cruz de Tenerife, sin que conste que haya recaído sentencia, lo que no obsta para la emisión del presente Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no concurre la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclaman y el funcionamiento del servicio público.

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando que «debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actual art. 32 de la LRJSP) se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal

Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la

Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Asimismo, se ha de recordar que este Consejo Consultivo ha reiterado en múltiples ocasiones (por todos, Dictámenes 87/2019, de 13 de marzo y 219/2020, de 3 de junio) que, según el art. 32.1 LRJSP, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone.

Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

4. Sentado lo anterior, en el presente caso, de las pruebas obrantes en el expediente administrativo ha quedado acreditado el hecho lesivo.

En este sentido, tanto el parte de lesiones, como el informe de la ambulancia y la declaración de los testigos que constan en el expediente ponen de manifiesto el día, la hora y el lugar en que tuvo lugar el siniestro, siendo además las lesiones sufridas por la reclamante las propias de una caída como la acaecida. Asimismo, los testigos coincidieron en sus declaraciones al señalar que la interesada resbaló y como consecuencia de ello cayó sobre la acera, lo cual también coincide con las manifestaciones que la interesada realizó al personal de la ambulancia que la asistió en el momento del accidente, la cual les comentó que había sufrido la caída por

resbalar en la acera, sin olvidar que también constituye un hecho indubitado que ese día llovía y la acera estaba mojada.

Ahora bien, ello por sí solo no es suficiente para apreciar la responsabilidad de la Administración, sino que además es necesario acreditar la concurrencia de la debida relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento del servicio público implicado.

Tal como ha venido reiterando este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes (18/2022, de 13 de enero y 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos) siguiendo abundante jurisprudencia.

« (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que 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 en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció 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. 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". Ello es así porque "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 aquélla" (STS de 13 de noviembre de 1997)».

A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro Dictamen 397/2024, de 3 de julio, entre otros muchos, que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de

esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente: " (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)".

Asimismo, nuestra reiterada doctrina recogida, entre otros, en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio, viene a completar lo anterior al señalar:

"No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización"».

Pues bien, en el presente expediente, una vez examinado el material probatorio obrante en las actuaciones, así como los argumentos jurídicos ofrecidos por la Administración, consideramos que procede desestimar la pretensión resarcitoria planteada por la reclamante, puesto que no ha quedado acreditada la relación de causalidad.

Por la reclamante se imputa la caída a un doble hecho: por un lado, que el día anterior habían limpiado con algún producto de desinfección que se había quedado impregnado en la acera; y por otro, que las baldosas eran muy antiguas y se encontraban muy desgastadas y deterioradas.

Sin embargo, ninguna de estas afirmaciones ha quedado debidamente acreditada en el presente procedimiento.

Así, el Informe emitido por (...) con fecha 27 de octubre de 2021 señala que *« (...) La madrugada del día 3-10-2020 al 04-10-2020 no se realizó ningún baldeo, ya que los sábados el servicio de limpieza y recogida de residuos termina a las 20:00.*

Independientemente, este servicio, para realizar los baldeos emplea un camión cuba con 10.000 L de agua, sin aportar ningún otro tipo de sustancia que por su concentración pueda modificar la resbaladicidad del firme más allá de la propiciada por el agua. El efecto en las condiciones de adherencia son las mismas que las provocadas por una lluvia».

Informe que es corroborado por el emitido con fecha 21 de mayo de 2024 por el Servicio de Sostenibilidad Ambiental y SSPP, en el que se expone lo siguiente:

« (...) 1) La empresa (...) Medioambiente, es la única empresa que pudo haber llevado a cabo la limpieza de las aceras y la vía en octubre de 2020, al ser en ese momento la empresa adjudicataria del CONTRATO DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIEZA VIARIA, RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS EN EL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE.

2) De la información de que se dispone en el Servicio Técnico de Servicios Públicos, se constata que es cierta la afirmación expuesta por (...) Medioambiente, relativa a la no ejecución de la operación de baldeo en las horas previas a la producción del siniestro habido el día 4 de octubre de 2020.

3) De la información de que se dispone en el Servicio Técnico de Servicios Públicos, se constata que en el mismo día que tuvo lugar la caída y en los días precedentes no se realizó ninguna labor de limpieza a la que se pueda achacar dicha caída».

Por tanto, de los referidos informes ha quedado debidamente acreditado que la noche previa al siniestro -4 de octubre de 2020- no se llevaron a cabo acciones de limpieza o baldeo de la acera, y menos aún que se hubieran empleado productos desinfectantes. Por el contrario, consta debidamente probado a través de dichos informes que en la limpieza de las aceras se utiliza exclusivamente agua, sin que, por otro lado, estos hechos hayan sido desacreditados mediante prueba en contrario practicada por la reclamante.

Por otra parte, en relación con la afirmación relativa al desgaste de las baldosas de la acera que las hacía especialmente resbaladizas, se ha de señalar que el Informe de la Sección de Mantenimiento de la Ciudad de fecha 15 de noviembre de 2021, expone que *«Realizada visita de inspección el día 21 de octubre de 2021 en (...) a la altura del nº 10, en relación a la caída en la vía pública de (...), se informa que el pavimento de losetas a la altura del nº 10 de la citada calle se encuentra en buen estado para el tránsito de peatones».*

El buen estado de las baldosas se vuelve a poner de manifiesto en el posterior informe del Servicio de Sostenibilidad Ambiental y SSPP de fecha 15 de noviembre de 2023 en el que se expone lo siguiente:

« (…) El 10 de noviembre de 2023 se vuelve a visitar la zona por técnico municipal y se corrobora que la acera en cuestión sigue estando en buen estado, apta para el uso y que no tiene ninguna deficiencia apreciable en lo que a resbalicidad y desgaste se refiere. Se adjuntan fotografías de la inspección.

(. . .)

La Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados en su artículo 11 sobre Pavimentos establece que:

"El pavimento del itinerario peatonal accesible será duro, estable y cumplirá con la exigencia de resbaladicidad para los suelos en zonas exteriores establecida en el Documento Básico SUA, Seguridad de utilización y accesibilidad del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación."

A su vez, el Código Técnico de la Edificación en su Documento de Apoyo al Documento Básico DB-SUA Seguridad de utilización y accesibilidad sobre la Resbalicidad de Suelos considera a las baldosas de hormigón como suelos seguros.

En nuestro caso el pavimento en cuestión es baldosa hidraúlica de hormigón prensado bicapa, para uso de solería interior, solería exterior y/o cubiertas tipo "cigarrito" que cuentan con marcado CE:

(. . .)

Las baldosas de hormigón prensado bicapa en los ensayos para obtener la resistencia al desgaste por abrasión, dan como resistencia característica 16,9 m/m, por lo que también se clasifican como clase 4, marcado I.

En cuanto a la resistencia al deslizamiento / resbalamiento, las baldosas de hormigón prensado bicapa no dan valor medio USRV, debido a que este tipo de baldosas contiene rugosidades, ranuras o surcos, por lo que se considera que el producto satisface los requisitos establecidos por la norma. (Según el CTE, se clasifican como clase 3).

Con todo ello, se concluye que se trata de un itinerario peatonal en buen estado de mantenimiento y conservación y que cumple la normativa existente con lo que no procede la reclamación a los efectos informados».

De los informes expuestos, así como de las fotografías obrantes en los mismos, ha quedado acreditado, igualmente, el buen estado de las baldosas de la acera por la que transitaba la reclamante, sin que por su parte se haya practicado, tampoco, prueba en contrario que los desvirtúe.

Además, se ha de tener en cuenta que la caída se produce a plena luz del día y en una zona conocida por la reclamante, al encontrarse en la puerta de su domicilio -avenida (...)-, por lo que era plenamente conocedora del estado de la acera.

Tampoco consta que la reclamante padeciera deficiencia física o psíquica alguna en aquel momento que limitara su percepción, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo.

Por ello, se considera que la caída tiene como causa principal su desatención al transitar por la acera, ya que a la hora en la que se produjo la caída -10:30 horas- era fácilmente perceptible para cualquiera que la acera estaba mojada por la lluvia, siendo exigible a las personas usuarias de la vía un cuidado mayor que el que normalmente han de tener, y todo ello sin olvidar que la interesada reside en la zona y conoce las características de la vía.

En consecuencia, procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al deficiente funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al transitar por parte de la Sra. (...).

El necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante quiebra cuando los interesados no prueban que la causa que motivó la caída es imputable directa y exclusivamente al referido funcionamiento, elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. En este caso, se ha producido una ruptura del nexo causal, toda vez que se ha puesto de manifiesto que la reclamante no prestó la debida atención al transitar por la acera.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, se considera conforme a Derecho, al no quedar acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.