Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 387/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, iniciado el 17 de agosto de 2021, a instancias de la representación de (...), como consecuencia de un hueco y una loseta levantada, en la Plaza del Adelantado.

2. En el presente asunto, con carácter previo a tratar la cuestión relativa a la preceptividad del presente Dictamen, es necesario recordar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), mediante su Disposición final sexta que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

«e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros».

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

El presente procedimiento se inició el día 17 de agosto de 2021 a través de la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial y la solicitud inicial de dictamen tuvo lugar por medio de oficio de 9 de abril de 2024 (expediente del Consejo Consultivo 218-2024 ID), con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 11 de abril de 2024; por tanto, rige la normativa anterior a tal modificación legal.

Así, cabe señalar que se reclama una indemnización superior a 6.000 euros (en este caso, la compañía aseguradora municipal valora los daños en 17.711 euros), cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LRBRL), así como 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 presente procedimiento se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños personales y patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP. Además, consta que actúa mediante representante, debidamente acreditada (art. 5 LPACAP).

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

de acuerdo con las competencias que corresponden al Ayuntamiento conforme a los arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL.

5. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, corresponde a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el art. 107 LMC y art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal, pues la lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario.

Esta competencia ha sido delegada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 9 de enero de 2024 a favor de la Concejalía de Hacienda y Servicios Económicos.

6. Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67. LPACAP, pues se interpone la reclamación el día 17 de agosto de 2021, previa denuncia ante la Policía Local el 27 de febrero de 2020, respecto de un daño producido el día 8 de febrero de 2020, por el que tuvo que ser operada quirúrgicamente, dándosele el alta médica el 17 de agosto de 2020.

7. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este hace más de tres años, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 315/2024, de 13 de junio, emitido en relación con el presente asunto, se manifestó acerca de ello lo siguiente:

«La reclamante presenta reclamación 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 de conservación y mantenimiento de las vías públicas, sobre la base de los siguientes antecedentes de hecho:

« (...) Que el día 8 de febrero de 2020, sobre las 20:00 horas de la noche mi mandante, (...) se encontraba caminando por la Plaza del Adelantado con su hijo (...) y con el que era entonces su pareja, (...) y la hija de este, cuando a la altura del segundo árbol que está viniendo desde donde se ubicaba el antiguo Mercado dirección hacia el edificio del Ayuntamiento tropieza en un hueco que había dejado una loseta que está levantada en el pavimento o firme de la Plaza del Adelantado y cae al suelo. Cayendo de frente y para evitar

un golpe mayor, y como acto reflejo, apoya en la caída el brazo derecho en el suelo. Al haber recaído todo el impacto durante la caída y freno del golpe en el brazo derecho, siente un fuerte dolor en dicho brazo, pensando en un primer momento que sería un simple esguince de muñeca.

Al ser el dolor intenso y persistente e ir a más acude al centro médico San Benito en compañía de su hijo, su pareja y la hija de su pareja donde le realizan una radiografía y le informan que probablemente tiene fractura, derivándola de urgencia al Hospital Universitario de Canarias donde en el Servicio de Urgencia le diagnostican fractura de radio distal derecho, por lo que debe ser intervenida quirúrgicamente. Estuvo ingresada desde el día 8 de febrero de 2020 hasta el día 11 de febrero de 2020, primero en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario de Canarias y luego en el Servicio COT del mismo centro hospitalario.

Finalmente fue citada para el día 17 de febrero de 2020 para el tratamiento quirúrgico de fractura intraarticular de radio distal derecho. Finalmente pudo ser operada el día 17 de febrero de 2020, donde se le practica una intervención RAFI con placa APTUS; siendo dada de alta hospitalaria ese mismo día 17 de febrero de 2020, pero permaneciendo de baja médica hasta el 17 de agosto de 2021.

Trascurrido el postoperatorio, durante los meses de recuperación, posteriores a la intervención quirúrgica, recibió sesiones de rehabilitación de la mano y muñeca, pero no tiene una evaluación definitiva del grado de movilidad que le falta a día de hoy por recuperar, ya que ha pasado el tiempo y pese a todo sigue teniendo dolor en momentos en que gira la mano, con algún grado de inmovilización que le impide mover con normalidad la muñeca. Por lo que falta aún por determinar la posible secuela que le ha quedado en la movilidad de la mano derecha en la rotación de la muñeca. (…) ».

Acompaña a la reclamación diversa documentación médica, denuncia efectuada ante la Policía Local y propone como prueba, además de la documental presentada, declaración de dos testigos».

III

Del examen del expediente administrativo, consta la realización de los siguientes trámites:

1. Con anterioridad al inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, constan los siguientes trámites:

a) Atestado de la policía local, relativo a denuncia de fecha 27 de febrero de 2020, donde la denunciante manifiesta: *«Que entre las 20:00 y las 20:30 horas del día 8 de febrero de 2020, se encuentra caminando por la Plaza del Adelantado, en compañía de su pareja, su hijo y la hija de su pareja, y a la altura del segundo árbol desde el Mercado Viejo*

hacia el Ayuntamiento, esta tropieza con un hueco y una loseta que esta levantada debido al mal estado de la plaza, y cae de frente apoyando el brazo derecho en el suelo, y al caer su peso sobre este brazo, siente un fuerte dolor, pensando en un primer momento que se ha hecho un esguince de muñeca.

Esta acude en compañía de las personas nombradas anteriormente, al centro médico de San Benito, donde le realizan una radiografía, y le informan que tiene fractura de distal derecho, por lo que tiene que ser derivada al HUC para una operación quirúrgica, dándose cuenta los servicios médicos durante la operación que también tiene fracturada la muñeca derecha.

Esta fue operada de las lesiones el día 17 de febrero, recibiendo el alta hospitalaria el mismo día. (...) ».

A la denuncia se incorpora diversa documentación sobre la asistencia médica prestada.

b) Informe del Área de Obras e Infraestructuras, de 21 de mayo de 2020, en relación con este incidente, en el que se indica lo siguiente:

«a) El mantenimiento de las plazas municipales es competencia del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) El 9 de junio de 2017 comenzó a funcionar el "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", adjudicado a la empresa (...). No obstante, la competencia de las vías y plazas del Casco de La Laguna es llevado a cabo por personal del Ayuntamiento.

c) Existen losetas desniveladas en la plaza, debido a las raíces de los árboles. No se aporta fotografía que identifique el desperfecto en cuestión.

d) No interviene empresa adjudicataria.

e) Desde esta Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente.

f) No existe señalización al respecto.

g) Existen tramos de adoquines y baldosas levantadas, las cuales se van arreglando en la medida de lo posible para evitar incidentes, hasta poder llevar a cabo una actuación integral en la plaza.

h) No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican, salvo el presente expediente. En cuanto a si es previsible que el incidente ocurriera por las causas que se aluden, no es posible determinarlo, al no existir parte policial que lo corrobore u otro medio de prueba.

i) Han ocurrido accidentes similares en la Plaza del Adelantado debido al estado de las baldosas y adoquines».

2. La interesada, mediante representante, presenta escrito ante el Registro General del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, el día 21 de agosto de 2021, interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos el día 8 de febrero de 2020, según alega, a causa de una caída sufrida por la existencia de un hueco en la Plaza del Adelantado, en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna, acompañado de diversa documentación y proponiendo como prueba, entre otra, la declaración de dos testigos.

Junto al escrito de reclamación se aportan diversos informes médicos sobre la asistencia prestada en el Hospital Universitario de Canarias, así como partes de baja médica de 8 de febrero de 2020, referida a la fractura del extremo distal de radio cerrada, partes médicos de confirmación posteriores y parte de alta médica de 17 de agosto de 2020.

3. Mediante Resolución de inicio de fecha 17 de septiembre de 2021, se acordó admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, requiriendo a la interesada para que aportara diversa documentación. Esta resolución le fue notificada a la representante de la interesada el 10 de febrero de 2023.

4. Con fecha 24 de febrero de 2023, la representante de la interesada presenta escrito en el Registro de entrada del Ayuntamiento acompañado de la documentación requerida y de fotografías del lugar de la caída.

5. Tras varias solicitudes de valoración de daños por parte del Ayuntamiento a la compañía aseguradora municipal, esta comunica la citada valoración por importe total de 17.711 euros, acompañando informe médico de valoración.

6. Con fecha 27 de octubre de 2023 se notifica a la representante de la interesada trámite de audiencia del expediente.

7. La interesada presenta escrito de alegaciones el 16 de noviembre de 2023 en el que reitera el relato de cómo sucedió el hecho lesivo, aporta datos para el cómputo de la indemnización, así como diversas manifestaciones sobre la documentación médica y reitera la proposición de prueba testifical de las personas propuestas en su día.

8. Además, la Propuesta de Resolución, de 9 de abril de 2024, estima la reclamación y reconoce el derecho de la interesada a ser indemnizada en 17.711 euros. Esta Propuesta de Resolución fue objeto del referido Dictamen de este

Consejo Consultivo (DCCC 315/2024, de 13 de junio), por el que se le requirió a la Administración la retroacción de las actuaciones, señalándose sobre ello que:

«En efecto, no se ha practicado la prueba testifical propuesta por la interesada sin que se motive la razón por la que no se ha practicado la misma. Al respecto se observa que no hay más prueba de la realidad del lugar exacto en el que se produjeron los hechos, así como del modo de producción de la caída, que el propio relato de la reclamante.

Por ello se entiende necesario que se retrotraigan las actuaciones para que se practique -o se justifique su impertinencia- la prueba testifical propuesta».

Pues bien, tras ello, el órgano instructor le requirió a la interesada la remisión de las declaraciones juradas de los testigos presenciales propuestos por ella, lo cual se llevó a cabo, obrando en el expediente remitido a este Consejo Consultivo tales declaraciones.

Posteriormente, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, que formuló escrito de alegaciones.

9. Por último, el día 4 de agosto de 2025 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

IV

1. La Propuesta de Resolución nuevamente estima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y los daños padecidos por la interesada.

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios 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 patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

3. En el presente asunto, el Ayuntamiento no cuestiona la veracidad de las alegaciones efectuadas por la interesada relativas a la forma en la que aconteció el hecho lesivo narrado por ella, habiéndose demostrado su versión de los hechos a través de las declaraciones testificales obrantes en el expediente, las cuales, a su vez, resultan corroboradas por la producción efectiva de una lesión que es la propia de un accidente como el referido por la interesada.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 30/2025, de 22 de enero, al igual que en otros muchos, se ha manifestado que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) 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)".

Y añade el Dictamen 307/2018:

"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"».

Esta doctrina igualmente resulta aplicable a este caso.

5. Por todo lo expuesto, se considera que concurre relación causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado por la interesada, sin que se observe la concurrencia de concausa alguna, máxime, cuando a la hora en la que se produjo el accidente resulta difícil para cualquiera percatarse de la presencia de un obstáculo como el causante del accidente.

6. En lo que se refiere a la indemnización, consta en el expediente administrativo la valoración económica de las lesiones efectuada por la entidad aseguradora municipal que asciende a 17.711 euros, que presentó informe médico-pericial al efecto, como ya se dijo, se considera ajustada a las tablas contenidas en el baremo de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, las cuales son de aplicación analógica (art. 34.2 LRJSP) y proporcional al daño realmente sufrido.

La cuantía de la indemnización resultante deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 34.3 LRJSP).

7. Finalmente, ha de señalarse que no se considera conforme a Derecho el apartado segundo de la Propuesta de Resolución, en el que se señala que el abono completo de la indemnización se efectúe por la aseguradora municipal.

Sobre esta cuestión se reitera que la Administración ha de abonar íntegramente la cuantía indemnizatoria y no procede que, en la Propuesta de Resolución, ni en la Resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, se disponga que el pago lo haga su compañía aseguradora. Al respecto este Consejo Consultivo ha señalado repetidamente (por todos, Dictámenes 104/2019, de 26 de marzo, 438/2020, de 29 de octubre, 458/2020, de 11 de noviembre, 48/2021, de 4 de

febrero, 155/2021, de 8 de abril, 594/2021, de 16 de diciembre, 182/2023, de 27 de abril y 488/2024, de 12 de septiembre):

«En todo caso, según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia, se observa que, tramitado el procedimiento de responsabilidad y aun cuando la Administración hubiese concertado contrato de seguro con una empresa del ramo para cubrir los gastos que por este concepto tuviere, no hubiera cabido, y menos aún en la PR que lo concluye, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado, en el caso de que la PR hubiera sido estimatoria.

La relación de servicio existente entre Administración y usuarios es directa (sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de contratos de las administraciones públicas sobre servicios públicos prestados mediante contratista o concesionario), en relación con aquellos servicios, debiendo responder aquélla ante los usuarios por daños que se les causen por el funcionamiento de sus servicios públicos o sus actuaciones asimiladas, sin intervención al efecto de un tercero que no forma parte de esa relación, y que lo hace exclusivamente con la Administración a los fines antedichos. En este sentido, tan solo emitido el dictamen sobre la PR y resuelto el procedimiento con la concesión de indemnización, no antes, existe gasto municipal con esta base y cabría exigir la ejecución de la correspondiente póliza a la aseguradora por el Ayuntamiento, procediéndose en los términos del contrato formalizado y entre las partes del mismo».

Esta doctrina es de plena aplicación al presente caso, por lo que la Resolución estimatoria de la Administración deberá tenerlo en cuenta, pues, en caso contrario, no se ajustaría a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que estima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el anterior Fundamento IV, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el apartado 7 de dicho Fundamento.