Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 419/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se somete a la consideración jurídica de este Consejo Consultivo la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, por los daños que se dicen producidos como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal de acuerdo con la letra d) del apartado 2 del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. Se reclama una indemnización por unos daños que se valoran por la aseguradora municipal en 14.775,64 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde 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 (LCCC), 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).

Se estima que dicha cuantía determina el carácter preceptivo del dictamen por mandato de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, que mediante su Disposición final sexta modificó la LCCC, en estos términos:

«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 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».

En el presente expediente la solicitud de dictamen, como se reseñará, se formuló inicialmente antes del 1 de enero de 2025, por lo cual -como en otros expedientes en igual situación- ha entendido el Consejo que no es de aplicación la nueva regla cuantitativa vigente en la actualidad, sino la anterior, que era de 6.000 euros.

También le son de aplicación los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), así como, específicamente, el art. 54 de la citada LRBRL, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

3. Se cumple el requisito del interés legítimo y, con ello se reconoce el derecho a reclamar de (...), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, quien sufrió daños personales derivados del hecho lesivo y por ello tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento, en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Por su parte, tiene legitimación pasiva la corporación municipal, titular del servicio público a cuyo funcionamiento se pretende vincular el daño. Esta lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que, en principio, corresponde a la Alcaldía la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 107 LMC).

Además, en cuanto a la legitimación pasiva, en el caso de este expediente consta que el «*Servicio de mantenimiento, conservación y mejora de las vías y espacios públicos*», tal y como consta en el informe del Área de Obras e Infraestructuras, de

12 de marzo de 2023, se encontraba encomendado por contrato adjudicado a la empresa (...), por lo que debe tenerse en cuenta que la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo está regulada con carácter general 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), y que esta Ley impone al contratista la *obligación* (...) [de] (...) *indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera 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 su actuación, será él obligado a resarcirlo en virtud del citado art. 196 LCSP. En todo caso, 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, como se ha dicho, está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según los citados arts. 4.1.b) LPACAP y 196 LCSP, por lo que debe dársele la debida participación en el procedimiento. Así lo ha razonado de siempre este Consejo Consultivo en numerosos 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; y 132/2013, de 18 de abril de 2013 y más recientemente los de 1 de octubre (363/2020) y 3 de diciembre de 2020 (508/2020).

En el presente caso se ha dado audiencia, adecuadamente, a la empresa contratista.

4. Por otra parte, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues se interpuso mediante escrito registrado el 4 de abril de 2023 respecto de un daño producido el 13 de febrero del mismo año.

Además, el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

5. En lo que se refiere al hecho lesivo, éste, según el escrito de reclamación, fue la caída de la reclamante en la acera ubicada en la calle (…), como consecuencia de la falta de losetas en la acera. Hay que hacer notar -como se dijo en el Dictamen anterior que se citará a continuación- que la referencia a la denominación del lugar de los hechos parece errónea, pues no se llama *(…)* la calle o vía que discurre frente a la Iglesia (…), y que es posible localizar con las vistas que se ofrecen en la aplicación *«Google Maps»*, y que son coincidentes con las de las fotografías que la reclamante acompañó a su escrito inicial. Algunos servicios municipales y la misma Propuesta de Resolución dictaminada mantienen el error [no así el Servicio correspondiente de Obras e Infraestructuras]. En todo caso, la confusión que pueda ello originar no impide el estudio del expediente, que la disipa, como también dijimos en el Dictamen anterior).

Señala en su escrito la reclamante que fueron testigos de los hechos las dos personas que la acompañaban, cuyos datos facilita, además de las personas que acudieron al lugar tras ver la caída y que la trasladaron a Urgencias del Centro de Salud de San Benito, desde donde sería derivada a Urgencias del Hospital Universitario de Canarias (HUC).

Como consecuencia de la caída sufrió las siguientes lesiones: *«contusión en muñeca mano izquierda y fractura cerrada de radio y esguince de tobillo y pie con un importante edema y hematoma; siendo inicialmente colocada férula en el brazo y muñeca; precisando de intervención quirúrgica en la mano fracturada, practicada el 27 de febrero en el Hospital Universitario; con prescripción posterior de tratamiento rehabilitador».*

Asimismo, señala la reclamante que en la actualidad (es decir en la fecha de la reclamación) se encuentra de baja incapacitante para la realización de sus ocupaciones habituales, requiriendo ayuda de terceras personas para las tareas domésticas.

Se aporta con la reclamación: 2 fotografías del lugar del accidente, copia de informes médicos de Urgencias del Centro de Salud de San Benito y del HUC, así como copia de pruebas realizadas, del informe del Servicio de Traumatología, e informes de valoración de fisioterapia.

No se cuantifica la indemnización que se solicita, y si bien, durante el procedimiento se aporta informe médico pericial, tampoco en este se incluye un importe que sea reclamado.

6. Se ha incumplido el plazo de seis meses que para la resolución del expediente establece el art. 91.3 LPACAP, lo que habrá producido los efectos que la ley atribuye

al silencio administrativo, pero la demora no impide que se dicte resolución expresa ni exime a la Administración del deber de dictarla [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

Los principales trámites del expediente han sido los siguientes:

1. El procedimiento administrativo se inicia mediante escrito presentado ante el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el 4 de abril de 2023.

2. El 5 de abril de 2023 se solicita informe al Área de Obras e Infraestructuras. Tal informe se emite el 12 de marzo de 2024, señalándose en el mismo:

«Se trata de un incidente ocurrido en la acera de la TF 16 Carretera Tejina-Tacoronte, (…).

a) El mantenimiento de las losetas de dicha vía es llevado a cabo por el Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) En la fecha en que se produjo el incidente, el contrato de "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", se encontraba adjudicado a la empresa (…).

c) Se observan algunas losetas rotas en el margen de la acera, debido al crecimiento de malas hierbas.

d) El Servicio se prestaba por la empresa adjudicataria.

e) Desde esta Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca del presente expediente.

f) No hay señalización al respecto.

g) Tal situación se pone en conocimiento con el fin de subsanar el desperfecto. No obstante, existe ancho suficiente en la acera para poder transitar por la misma sin atravesar el desperfecto.

h) No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican salvo el presente expediente. No consta que hubiera presencia policial en el momento de los hechos.

i) No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos en el lugar por las mismas razones».

3. El 5 de abril de 2023 se remite el expediente a la compañía aseguradora de la corporación municipal.

4. Mediante Resolución de 11 de abril de 2024, de la Concejala Teniente de Alcalde de Hacienda y Recursos Económicos, se admite a trámite la reclamación de la

interesada, acordando el inicio del procedimiento e instando a aquélla a aportar determinada documentación, lo que cumplimentó aquella el 29 de mayo de 2024, incorporando informes médicos, informe pericial, facturas de tratamiento de fisioterapia y copias de pagos de otros gastos.

Asimismo, se comunica a la empresa (...), como parte interesada en el expediente.

5. El 31 de mayo de 2024 se remite a la aseguradora municipal la documentación aportada por la interesada, solicitando informe sobre valoración de los daños por los que se reclama, remitiéndose por ésta el 3 de julio de 2024 informe de valoración, por cuantía de 14.775,64 euros, según el siguiente desglose:

«Año ocurrencia 2023. Edad 53 años

- 36 días Moderados x 61,90=2.228,41 euros

- 145 días Básicos x 35,71=5.177,37 euros

- 5 puntos de secuela fisiológica=4.738,56 euros

- 2 puntos de secuela estética=1.788,47 euros

- Intervención quirúrgica Grupo IV=842,42 euros».

6. El 2 de julio de 2024 se concede trámite de vista y audiencia a la reclamante, así como a la empresa gestora del servicio, recibiendo notificación de ello en fechas 30 y 3 de julio respectivamente.

7. El 15 de julio de 2024 la entidad (...) presenta escrito de alegaciones donde manifiesta, por un lado, la «*caducidad del procedimiento*», considerando que al haberse superado el plazo de seis meses de la Administración para resolver, procede su caducidad; y además se alega la ausencia de prueba de los hechos por la reclamante, así como la ausencia de responsabilidad de la entidad al haber cumplido ella sus obligaciones, a cuyos efectos cita lo manifestado por el Informe del Servicio.

8. En fecha 6 de agosto de 2024 la reclamante presenta escrito en el que solicita que se suspenda el plazo de alegaciones o se amplíe hasta que se le remita toda la documentación obrante en el expediente, realizando alegaciones el 13 de agosto de 2024 en las que, por un lado, se señala que no acudió al lugar la Policía, pues fue trasladada por los vecinos a urgencias, insistiendo en la necesidad de que se realice prueba testifical de los testigos cuyos datos facilitó en su reclamación inicial.

9. El 9 de septiembre de 2024 se dicta Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de la interesada, remitida a este Consejo Consultivo para la

emisión del preceptivo dictamen el 11 de septiembre de 2024 (RE en este Organismo de 18 de septiembre de 2024).

10. Con fecha 28 de octubre de 2024 se emite el Dictamen 620/2024 de este Consejo Consultivo de Canarias por el que se propone retrotraer las actuaciones por las razones y en los términos siguientes:

«Hemos hecho antes referencia a la solicitud de la reclamante para practicar prueba testifical. Y a la vista de lo antes expuesto, y de lo que se resulta del expediente y lo que ordena la ley, el Consejo entiende que la prueba testifical debe practicarse, pues no parece que sea innecesaria, sin que la simple admisión del mero hecho de la caída y de los daños -que el Ayuntamiento reconoce- basten para considerar también admitido como hecho relevado o excusado de someterse a un trámite de prueba el modo en que la caída se produjo.

Ciertamente se requiere para estimar la existencia de responsabilidad que se acredite la existencia del nexo causal, sobra decirlo.

Nada hay que objetar a esta afirmación, un verdadero principio rector de toda la regulación legal de la materia.

Y así se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que tanto el vigente art. 32 LRJSP como su antecedente el art. 139 de la derogada LRJAP-PAC exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser efecto del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, y este la causa de aquel. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, 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 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 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 aquél 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 aquélla" (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 criterio de este Consejo Consultivo no ha sido diferente. Y por ello hemos razonado reiteradamente que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención necesaria y suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste el derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad.

Siendo, pues, esencial la existencia del nexo causal el pronunciamiento sobre ella no puede dejar de apoyarse en cuantos hechos sean relevantes (LPACAP) para reconocerla o negarla.

En el caso de este expediente, el Ayuntamiento ha entendido que no es preciso conocer lo que puedan decir los testigos -que eran acompañantes de la reclamante en su caminar- pues para formarse un criterio sobre la ausencia de nexo causal es suficiente el informe del servicio municipal y lo que resulta del informe de los servicios municipales y de las fotografías. Los testigos, si van a acreditar la caída, nada aportarían según la Propuesta.

Ello no es, a nuestro juicio, ajustado a lo que dispone el tantas veces citado art. 77 LPACAP.

En puridad, no cabe decir que la relación de causalidad sea propiamente un hecho, pese a que quizá de modo abreviado o resumido haya podido incluirse su demostración entre las que incumben a quien afirme su existencia, incluyéndose su demostración -se ha dicho- en lo que lleva consigo la carga de la prueba.

La causalidad o, mejor dicho, la admisión o rechazo de la existencia de un nexo causal entre daño y servicio público son un juicio de valor, que por sí mismo no puede ser objeto de prueba, por su propia naturaleza, pero pueden serlo, sin ninguna duda, los elementos de hecho de los que quepa o no deducir la existencia de aquella, lo que este Consejo con una expresión certera y muy plástica o gráfica ha llamado el «sustrato fáctico» de la causalidad, al exigir al reclamante « (...) la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión (...) » tanto como « (...) la prueba del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración» (DCC 272/2019) o también con no menor claridad (DCC 83/2022) "la serie natural de hechos que concurren a la producción del daño".

Y será el conocimiento de aquel sustrato y de esta serie natural de hechos lo que permitirá a la Administración razonar y pronunciarse sobre el nexo causal, por lo que el entero conocimiento de todo aquello -hechos que cabe hacer objeto de las pruebas- es estrictamente necesario (y, si no lo fuera a juicio del instructor [que no es el dueño absoluto del procedimiento que pueda adoptar cualquier decisión, como ha dicho el TS en la antes citada sentencia] se debió expresar así en el momento y en la forma adecuada.

El modo en que la caída se produjo es, sin duda, parte del sustrato fáctico en que se produjo el daño y es uno de los hechos que forman la serie natural de lo[s] que concurren a la producción de aquel, por lo que la admisión del puro hecho de la caída y de sus consecuencias, pero sin referencia alguna al modo en que se produjo, no permite sostener que los hechos han sido admitidos, que no esa precisa la prueba, y que el daño se causó por falta de diligencia de la propia reclamante.

Como hemos visto, en este procedimiento la Administración acepta los hechos que se alegan, y admite los documentos y justificantes que se presentan para demostrarlos, pero sostiene -y lo dice así, explícitamente- que de ellos no se podrá deducir en ningún caso una relación de causalidad que enlace el funcionamiento del servicio público con el daño.

Entiende el Consejo que, de ese modo, y en aplicación de los preceptos de la LPACAP antes citados, no está justificada la falta de período probatorio y de práctica de la prueba, ni en cuanto al fondo de su admisión o no, ni en cuanto a la forma y el momento en que se ha manifestado el criterio de la administración.

Sobre la cuestión ha tenido este Consejo ocasión de pronunciarse (DCC 390/2021, citado luego en el DCC 530, también de 2021):

"Analizado el expediente que nos ocupa y a la vista de la documentación incorporada al mismo, este Consejo Consultivo considera que nos encontramos ante un procedimiento incompleto. En este sentido, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no se ha probado la

existencia de relación de causalidad entre el estado de la acera y los daños reclamados, tanto porque no se ha acreditado el propio hecho lesivo, como la existencia de un daño antijurídico, sin embargo, no se ha abierto trámite probatorio para poder llegar a dicha conclusión, tal como preceptúa el art. 77 LPACAP, máxime cuando la interesada en su escrito de reclamación solicita la citación de los testigos presenciales de los hechos, cuyos datos personales aporta. En consecuencia, es necesario retrotraer las actuaciones y acordar la apertura del trámite probatorio, pues se funda ante todo la Propuesta de Resolución en la falta de prueba del daño, sin que se haya concedido a la interesada el preceptivo trámite al efecto, causándole, pues, una evidente indefensión. En este sentido, tal y como señaláramos en nuestro Dictamen 220/2020, de 3 de junio de 2020, «la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1997, que recogiendo las SSTC 43/1989 (EDJ 1989/1852), 101/1990 (EDJ 1990/5855), 6/1992 (EDJ 1992/270) y 105/95 (EDJ 1995/3109), aclara que para que pueda apreciarse una posible indefensión contraria al art. 24.1 CE (EDL 1978/3879), es necesario que esta sea material y no meramente formal, lo que implica que el pretendido defecto haya supuesto un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa y que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del interesado; no procediendo, en ningún caso, la retroacción de las actuaciones cuando el resultado del litigio hubiera permanecido inalterable de no haberse producido la omisión denunciada; de semejante tenor la STS 11 de noviembre de 2000, que apunta que para dar lugar a la nulidad de las actuaciones es necesario que concurran, por una parte, unos claros y manifiestos defectos de forma, y por otra que estos defectos hayan causado indefensión a quien denuncia el defecto; añadiendo que se precisa, además, que no haya sido posible denunciarlos antes de recaer sentencia o resolución que pongan fin al proceso, y que estas no sean susceptibles de recurso. La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 estableció que "La efectividad de la indefensión requiere la concurrencia de determinados requisitos, y así: Que el análisis de la indefensión se realice siempre en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 145/1986, de 24 de noviembre (EDJ 1986/145)); que se produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte procesal, un perjuicio de índole material que le impida poder defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional [SSTC 186/1998 (EDJ 1998/30678), 145/1990 (EDJ 1990/8850), 230/1992 (EDJ 1992/12339), 106/1993 (EDJ 1993/2815), 185/1994 (EDJ 1994/14449), 1/1996 (EDJ 1996/15), 89/1997 (EDJ 1997/2615), entre otras muchas], y que ese menoscabo esté en relación con la infracción de normas procesales y no responda a otras causas y que la indefensión no haya sido provocada por la parte que la invoca [STC 57/1984, de 8 de mayo (EDJ 1984/57)), bien a través de un comportamiento negligente o doloso (SSTC 9/1981 (EDJ 1981/9),1/1983 (EDJ 1983/1), 22/1987 (EDJ 1987/22), 36/1987 (EDJ 1987/36), 72/1988 y 205/1988), bien por su actuación errónea (STC 152/1985, de 5 de noviembre (EDJ 1985/126)], o bien por una conducta de ocultamiento en aquellos supuestos en los que el motivo invocado para instar la nulidad se funda en la falta de emplazamiento, incluso en el caso de que la misma la hubiese provocado la imprecisa técnica en la utilización

de los medios procesales previstos por el ordenamiento (STC 109/1985, de 8 de noviembre"», doctrina que resulta aplicable al presente asunto y que determina la necesidad de retrotraer las actuaciones y abrir periodo probatorio a fin de que se practique la prueba testifical propuesta por la reclamante, mediante el examen de los testigos propuestos (...) y (...), así como cualesquiera otras pruebas que a su derecho convengan y que se reputen pertinentes".

La doctrina y jurisprudencia contenidas en la cita transcrita, aunque referidas a la existencia del daño, se entienden trasladables y aplicables a nuestro caso y de ellas resulta la procedencia de admitir y practicar prueba sobre aquello cuya existencia se niega, que es el nexo de efecto a causa de que haya o no entre el daño y la caída.

Y por todo ello, entiende el Consejo que no es procedente pronunciarse sobre el nexo causal, su existencia o inexistencia, su ruptura por actos del propio perjudicado, sin haber practicado la prueba testifical propuesta».

Por todo lo cual propuso el Consejo la retroacción del expediente para la práctica de la prueba de testigos y lo que luego procediera.

11. Con fecha 30 de octubre de 2024 el órgano instructor formula requerimiento a la interesada en los siguientes términos:

«A la vista de La documentación presentada, con fecha de registro de entrada 6 de agosto de 2024, entre la que se destaca la proposición de dos testigos para proceder a la práctica de la prueba testifical, se le comunica que, en aras de agilizar la tramitación del expediente de referencia, será suficiente la presentación de declaración jurada firmada de los testigos propuestos, en la que se haga constar lo presenciado en el día y lugar en el que ocurrieron los hechos.

De conformidad con el artículo 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se le advierte que, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, transcurridos diez (10) días sin la presentación de la documentación requerida, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21».

12. Con fecha 14 de noviembre de 2024 la interesada presenta la declaración jurada de los testigos propuestos por ella [(...) y (...)].

13. Con fecha 14 de mayo de 2025 se acuerda la apertura de un nuevo trámite de audiencia que consta debidamente notificado a la reclamante y a la empresa (...).

14. Con fecha 8 de julio de 2025 la interesada formula escrito de alegaciones en el que, tras manifestar cuanto tuvo por conveniente, reitera su pretensión resarcitoria.

15. Con fecha 18 de septiembre de 2025 se evacua informe-Propuesta de Resolución en la que, nuevamente, se plantea la desestimación de la acción indemnizatoria interpuesta por la Sra. (...).

16. Mediante oficio de 22 de septiembre de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [arts. 81.2 LPACAP, 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

III

Expuesto lo anterior, y antes de examinar la cuestión de fondo se estima necesario dejar manifestado el criterio del Consejo sobre el modo en el que, como se ha reseñado, fue practicada la prueba testifical propuesta por la reclamante que, como hemos visto, se llevó a cabo mediante solicitud o requerimiento del instructor a la reclamante para que «*en aras de agilizar la tramitación del expediente*» presentara ella misma declaraciones juradas de los testigos propuestos, lo que ella hizo acto seguido.

La falta de práctica de dicha prueba había sido la razonada motivación de la propuesta de retroacción formulada por el Consejo en su DCC 620/2024, como resulta de su contenido antes transcrito. A consecuencia de ello se produjo la solicitud citada, y, atendiéndola, la reclamante presentó escrito con las declaraciones juradas, que quedaron -escrito y declaraciones- unidas al expediente.

Sin embargo, ha de decirse que no se estima que con ello haya sido debidamente cumplimentado el mandato legal que fundamentó nuestro anterior y repetido dictamen, con criterio sostenido también en supuesto similar (Dictamen 437/2025, de 20 de octubre) y en la doctrina citada en ellos.

Sin embargo, no es posible extraer consecuencia jurídica alguna de la descrita imperfección, pues el aquietamiento y aceptación de la reclamante, prácticamente explícitos, disipan y sanan cualquier impureza e impiden siquiera pensar que el citado trámite haya podido causar indefensión a la reclamante.

Las declaraciones, además, se confeccionaron presumiblemente por indicación de la propia reclamante y en contestación a las preguntas que -también presumiblemente- habrían sido formuladas para la declaración oral, personal y directa de los testigos, y su contenido permite claramente conocer o, si se quiere, imaginar con fundamento lo que hubieran podido contestar.

Por tanto, se consigna lo anterior casi obiter dicta, para que la falta de mención de todo ello no pueda ser entendida como conformidad o parecer favorable del Consejo Consultivo a la práctica escrita de la prueba testifical, que, por todas las razones expuestas en este mismo Dictamen y en los que han sido citados, no se considera adecuada a las reglas procedimentales fijadas en la ley.

IV

1.1. La jurisprudencia ha precisado [entre otras, STS de 26 de marzo de 2012, 13 de marzo de 2012, 8 de febrero de 2012, 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 con 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*».

1.2. Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina [ver, por todos, el Dictamen 540/2021, de 11 de noviembre]:

«Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, 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, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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, (arts.78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

(...) Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts.3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts.6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts.12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o

hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

Por último, si se admitiera que la Administración puede admitir sin prueba la realidad de la causa de la lesión o, lo que es lo mismo, sin razonar por qué establece la presunción de su certeza, entonces se lesionaría la prohibición de interdicción de la arbitrariedad, porque sus agentes, según su libre albedrío y sin parámetro legal alguno, en unos casos admitirían su existencia y en otros la negarían; y, además, todo el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, basado en el requisito de que la lesión sea causada por el funcionamiento de un servicio público, se derrumbaría, porque bastaría que cualquiera alegara sin más que la actividad de la Administración le ha causado un daño y probara su cuantía para que automáticamente obtuviera su reparación».

1.3. Una vez examinado el contenido del expediente, y a la vista del material probatorio que contiene, no es posible entender que ha sido acreditada, como exige la ley y como interpretan la jurisprudencia y la doctrina de este Consejo, la concurrencia de los requisitos sobre los que puede asentarse la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Así es porque, aunque se constata y prueba la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, y también resulta indiscutida y probada la existencia y las características concretas del servicio público defectuoso -deficiencias en la acera por la que circulaba la reclamante en Valle Guerra el día de su caída- no se puede decir que entre el servicio público y el daño haya existido una relación indubitada e indiscutible de causa a efecto, y por la misma razón no puede declararse acreditada de forma suficiente la antijuridicidad del perjuicio sufrido.

Conviene recordar, aunque resulte reiterativo, nuestra doctrina antes transcrita (Fundamento II, apartado 10) y tener presente que *si bien los peatones están obligados a transitar (...) con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención necesaria y suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste el derecho a confiar en la regularidad y el*

funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad.

Por consiguiente, la exigencia de un cierto comportamiento o conducta o actuación se aplica tanto al responsable de la vía, que tiene el deber de mantenerla en condiciones de regularidad y de adecuación a su funcionalidad y su uso, en todo lo cual ha de poder confiar quien transite por ella, pero que también el transeúnte tiene el deber de percatarse de los obstáculos visibles y debe sortearlos, de manera que solo cuando los obstáculos no son perceptibles o no se pueden sortear cabe atribuir a estos la condición de causa del accidente dañoso.

Del mismo modo y con el mismo razonamiento resulta que, cuando los obstáculos son visibles y pueden sortearse, debe concluirse con arreglo a la ley y al sentido común que no se ha puesto la atención o diligencia precisa para usar la vía y, por tanto, que no es posible atribuir al servicio público la causa del daño ni reconocer al perjudicado un derecho al resarcimiento.

Pero para determinar la causa no basta la mera apariencia de vinculación entre un hecho y otro, sino la participación o influencia del aparente hecho causal en la producción del efecto dañoso. «*El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa*» [Dictamen 302/2016, de 29 de septiembre] «*Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado*».

Por ello, tras el análisis *caso por caso* que exigen los precedentes y el sentido común queda clara, en este expediente y como se anunció más arriba, la imposibilidad de atribuir al servicio público nexo causal con el daño.

Así, el informe técnico emitido por el Área de Obras e Infraestructuras con fecha 12 de marzo de 2024 concluye que, aunque se observan algunas losetas rotas en el margen de la acera —atribuidas al crecimiento de vegetación espontánea, *las malas hierbas*—, *existe ancho suficiente en la acera para poder transitar por la misma sin atravesar el desperfecto*, lo que no hacía imposible sortearlo. El servicio hace notar, además, que *no se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes*

ocurridos en el lugar por las mismas razones, lo que en la doctrina de este Consejo suele tenerse por indicio consistente de que otros viandantes han podido discurrir por el mismo sitio sin daño ni consecuencias lesivas. «*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*» [Dictamen 307/2018, de 11 de julio, que recoge lo dicho en el Dictamen 135/2017, de 27 de abril, entre otros muchos]. Y asimismo: «*La caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. Es esta la causa de su caída y no la presencia de esa irregularidad*» [Dictámenes 152/2015, 279/2015 y 402/2015, y también en los Dictámenes 441/2015 y 302/2016].

La visibilidad del desperfecto que obstaculiza el tránsito es, en nuestra doctrina, circunstancia determinante de la atribución o no de la responsabilidad al titular de la vía. Y, con ella, la posibilidad de evitar o sortear el obstáculo. En las aceras y vías públicas hay habitualmente obstáculos que complican o dificultan la circulación de personas a pie, ha recordado el Consejo, para deducir que « (…) *estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón*». [Dictamen 302/2016, de 29 de septiembre, arriba citado].

Las fotografías aportadas por la reclamante refuerzan los precedentes razonamientos, pues las imágenes muestran claramente un desperfecto localizado, perfectamente visible y sin obstáculos que impidieran evitarlo, de modo que la visión de las fotografían confirma la completa visibilidad del defecto, incluso en horario vespertino, unida a la posibilidad de sortearlo sin dificultad, y todo ello permite excluir la antijuridicidad del daño pues permite imputar a la víctima su propia conducta como causa determinante de su caída.

Por su parte, las declaraciones testificales, de idéntico contenido y de personas que afirman que *acompañaban* a la reclamante en el momento de la caída, pero que no la conocían y que, simplemente, *coincidieron con ella* en el lugar -no solo no despejan ni eliminan los reparos expuestos a la responsabilidad de la administración, sino que pudiendo acreditar que la reclamante no caminaba distraídamente, sin conversar ni hablar por teléfono, no acreditan y ni siquiera informan acerca de si aquella prestaba atención al pavimento, si miraba por donde caminaba-.

Justamente del texto de las declaraciones concluye la propia reclamante que ella *simplemente no apreció el desperfecto* [sic], como literalmente dicen los testigos con las mismas palabras: «*simplemente no apreció el hundimiento/rotura de la acera*», lo que sugiere, razonablemente, que hubo una falta de atención al caminar: que no se atendió al mandato de mirar por donde se camina, como decimos. Y esta desatención es, sin duda, una conducta o actuación que sitúa en el ámbito de la propia reclamante la causa de su caída. La reclamante sostiene que la visibilidad no era buena, pero los registros geográficos (IGN) acreditan que el ocaso se produjo justamente a la hora (19h) en que se dice producida la caída y, lejos de atenuar la exigencia de diligencia, el comienzo del ocaso obligaría a los viandantes a aumentar su atención al suelo que pisaban. También afirma, contra lo que resulta de las fotos, que el desperfecto (hundimiento/rotura, dice) no era perceptible por los transeúntes. Sostiene también que no le es exigible caminar «escaneando» su itinerario, pero entre *escanear* y desatender hay una larga extensión de conductas que, probablemente, hubieran evitado la caída.

De todo ello, las declaraciones y las propias manifestaciones de la reclamante, puede extraerse la conclusión de que la reclamante pretende argüir que la confianza en la absoluta regularidad del pavimento permite eximir a los viandantes de un mínimo deber de autocuidado al caminar por las aceras. Sin embargo la experiencia -y nuestros muchos dictámenes lo atestiguan- enseña que en el pavimento se producen anomalías, imperfecciones, irregularidades (...) y que es preciso prestar alguna atención para evitarlas, y que el incumplimiento de este deber de atención, por escasa que pueda ser la que debió prestarse, constituye finalmente la causa del daño.

2. En conclusión, la prueba practicada no permite afirmar que el daño sufrido por la reclamante sea consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público viario, sino que, por el contrario, aquel resulta imputable a la propia conducta de la reclamante, que no observó la diligencia exigible en el tránsito por una vía pública que, si bien presentaba un defecto menor, era un defecto perfectamente visible y sorteable.

Por todo lo anteriormente expuesto, se entiende que procede la desestimación de la reclamación formulada al no concurrir los requisitos legales para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial de (...) frente al Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna se estima conforme a Derecho, por los razonamientos expuestos en el presente Dictamen.