Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Realejos 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. 51/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial extracontractual iniciado por (...) contra el Ayuntamiento de Los Realejos y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública –calle (...), a la altura del n.º 5- el día 2 de septiembre de 2022.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada [105.259,52 €] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación 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. Luengo Orol.**

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, LRJSP-; el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en lo sucesivo, LRBRL-; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias -en adelante, LMC-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas.

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la acción, al haberse interpuesto la reclamación dentro del plazo de un año previsto en el art. 67.1 LPACAP, tal y como se indicó en el Dictamen 461/2025, de 4 de noviembre -criterio jurídico que es asumido por el órgano instructor-.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio [art. 91.3 LPACAP]. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [art. 21 LPACAP].

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3

LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3 b) LPACAP [Dictámenes 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. 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 [en relación con lo dispuesto en el art. 21.1, letra s) LRBRL y el art. 92 LPACAP], la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

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 de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

En este sentido, (...) formula reclamación patrimonial como consecuencia de las lesiones derivadas de la caída que sufrió en la vía pública —calle (...) n.º 5, en el municipio de Los Realejos— el día 2 de septiembre de 2022 y que atribuye al deficiente estado de conservación y mantenimiento de la acera.

Como resultado del siniestro, la interesada padeció una luxación de rodilla izquierda con rotura de ligamentos, tendones y afectación vascular, lo que requirió hospitalización durante cuarenta días y la práctica de cuatro intervenciones quirúrgicas: reducción cerrada de la luxación, bypass arterial poplíteo, fasciotomía por síndrome compartimental y posterior injerto cutáneo. Asimismo, se le colocó una órtesis en extensión bloqueada y se instauró tratamiento rehabilitador.

La reclamante presenta secuelas neurológicas [neuropatía tibial posterior y peronea], dolor crónico, hiposensibilidad plantar, limitación funcional y afectación estética, todo lo cual ha sido objeto de valoración pericial económica por importe de 105.259,52 €.

III

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

1.- Con fecha 8 de marzo de 2024 (...) interpone reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal interesando el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída que tuvo lugar en la vía pública el día 2 de septiembre de 2022.

Junto al escrito de reclamación inicial se adjunta diversa documentación: copia del documento nacional de identidad de la interesada; comparecencia de denuncia, formulada por (...) -esposo de la reclamante- ante la Policía Local de Los Realejos; certificado de asistencia expedido por el Servicio de Urgencias Canario; informe de asistencia del recurso de soporte vital básico; informes médicos; reportaje fotográfico; etc.

2.- Con fecha 11 de junio de 2024 la Policía Local de Los Realejos remite al órgano instructor las diligencias practicadas con ocasión del siniestro acontecido [expediente n.º 159/2022], conteniendo, entre otros extremos, la comparecencia -y declaración- del esposo de la reclamante; la identificación e interrogatorio de un testigo de la caída [(...)]; y reportaje fotográfico del lugar en el que se produjo la caída de la perjudicada.

3.- Con fecha 11 de junio de 2024 se evacua informe de la *«(...) ((...))»* -en lo sucesivo, (...)-, en el que se indica que la acera en donde aconteció la caída *« (...) se encuentra en buen estado, no presentando desperfecto alguno»*.

Asimismo, y con fecha 20 de junio de 2024, se emite informe complementario de (...) en el que se señala lo siguiente:

«En primer lugar, respecto a la solicitud de informe sobre "el estado de la acera de la vía a la altura del nº3", se informa de que en la actualidad se aprecia desnivel entre losetas y bordillo (aproximadamente de unos 3 cm).

En segundo lugar, respecto a la solicitud de "informe sobre si obra en esas dependencias algún expediente del que se deduzca intervención para la mejora o reparación en la acera de la citada vía, a la altura del n.º 3 y el n.º 5, entre el periodo transcurrido entre el día 2 de septiembre del 2022 y la actualidad", se informa de que en estas dependencias no consta ningún expediente correspondiente a dicho periodo».

Respecto a la intervención de la empresa municipal (...) en este procedimiento administrativo, conviene traer a colación lo ya manifestado por este Consejo Consultivo de Canarias en expedientes anteriores [*v.gr.*, Dictamen 69/2025, de 6 de febrero]:

« (...) ha de señalarse que, tal y como se instó a hacer en nuestro Dictamen 45/2023, se ha aclarado en el presente expediente la condición que ostenta (...), cuyos informes constituyen el preceptivo informe del Servicio exigido por el art. 81.1 LPACAP.

En este sentido, se justifica ello adecuadamente en la Propuesta de Resolución al manifestar:

"Con carácter previo al análisis de fondo, resulta necesario hacer constar la legitimación con la que actúa la Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos ((...)) en el presente expediente.

Debemos remitirnos al acuerdo plenario del Ayuntamiento de Los Realejos adoptado en sesión ordinaria celebrada el día 6 de noviembre de 2003 por los que acordaba la aprobación del cambio de forma de gestión directa de varios servicios públicos municipales y de la aprobación inicial de los estatutos de la empresa pública a constituir para la gestión de los mismos.

Por acuerdo plenario adoptado en sesión ordinaria celebrada el día 23 de enero de 2004 se daba cuenta del resultado del trámite de información pública del precitado acuerdo de 6 de noviembre de 2003, y se procedía a trascribir Estatutos de la Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos ((...)). Su constitución se produjo por escritura pública otorgada ante el notario que fue de la Villa de Los Realejos (...), de fecha 22 de marzo de 2004, bajo el número 783 de su protocolo.

Con la denominación Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos ((...)), dice el artículo 1 de los Estatutos (BOP de Santa Cruz de Tenerife, núm.99, viernes 25 de julio de 2014) se constituye una sociedad de nacionalidad española, bajo la forma mercantil de Sociedad de Responsabilidad Limitada, que se considera a todos los efectos legales medio propio del Excmo. Ayuntamiento de Los Realejos. Según el artículo 2.6 de los Estatutos el objeto de la sociedad está constituido por la prestación de los siguientes servicios públicos locales (entre otros): mantenimiento de vías públicas.

Por tanto, la empresa pública (...) es el servicio competente para informar en el presente expediente, habiéndose solicitado los informes de fecha 16 de junio de 2022 y 24 de febrero de 2023"».

4.- Con fecha 16 de agosto de 2024 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

5.- Con fecha 14 de octubre de 2024 se formula requerimiento a la reclamante a fin de que aportase la siguiente documentación:

«• Cuantificación justificada de las lesiones físicas sufridas como consecuencia de la caída, conforme a los valores de baremación previstos en la normativa vigente en materia de Seguros Obligatorios y Seguridad Social.

• Cualquier otro documento, justificación o medios de prueba que estime pertinentes para acreditar el siniestro, las lesiones y la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, siempre que no hubiesen sido aportados con anterioridad».

6.- En cumplimiento del precitado requerimiento, la reclamante aporta -con fecha 9 de enero y 5 de febrero de 2025, respectivamente- informe pericial elaborado por el *(...)* de fecha 20 de diciembre de 2024, sobre valoración del daño corporal, e informe pericial de valoración económica elaborado por el Dr. (...), de 22 de enero de 2025, en el que se cuantifica el daño corporal en 105.259,52 €.

7.- Con fecha 17 de junio de 2025 se notifica a la reclamante la apertura del trámite de vista y audiencia, confiriendo a la interesada un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y/o justificaciones que estimase pertinentes.

Con ocasión del citado trámite, se advierte a la interesada que, *«a la vista de la fecha de la caída (2/9/2022) y la presentación de la reclamación contra este Ayuntamiento (8/3/2024), la acción ejercitada contra este Ayuntamiento es posiblemente extemporánea y, en tal caso, procede su inadmisión o su denegación».*

8.- Con fecha 7 de julio de 2025 la interesada presenta escrito de alegaciones en el que defiende la interposición, en tiempo y forma, de su reclamación indemnizatoria.

9.- Con fecha 10 de julio de 2025 la perjudicada formula escrito de alegaciones en el que, nuevamente, se opone a la declaración de extemporaneidad de la acción resarcitoria sostenida por el órgano instructor, y solicita que se tome declaración, en calidad de testigo, a (...).

10.- Consta en el expediente la evacuación de Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la desestimación de la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública al considerar extemporáneo el ejercicio de la acción resarcitoria interpuesta por (...).

11.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 24 de septiembre de 2025, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

12.- Con fecha 4 de noviembre de 2025 se emite Dictamen 461/2025 de este Consejo Consultivo de Canarias en el que se señala lo siguiente:

«1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de esta Institución consultiva desestima la reclamación extracontractual planteada por la interesada al entender que ha prescrito su derecho a reclamar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP.

Pues bien, respecto a la extemporaneidad de la acción resarcitoria interpuesta, procede formular las siguientes consideraciones jurídicas.

2. Respecto a la prescripción del derecho a reclamar en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de señalar lo siguiente [Dictamen n.º 273/2025, de 25 de junio, entre otros]:

«Como hemos expuesto en otras ocasiones [Dictamen 396/2024, de 3 de julio, con cita del anterior Dictamen 515/2023, de 14 de diciembre, entre otros), es preciso recordar que el Tribunal Supremo, en la Sentencia 588/2018, de 11 de abril de 2018, dispuso lo siguiente:

" (...) A fin de contextualizar debidamente el debate suscitado sobre la prescripción de la acción, procede reseñar la doctrina jurisprudencial sobre la materia, tal y como recoge, por citar una de las más recientes, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 (Recurso n.º 2099/2013, Ponente (...), Roj STS 2135/2015, FJ 2º), en la que se expresa lo siguiente:

"Cuando la sentencia recurrida aborda la cuestión de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial cita con acierto la consolidada y reiterada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación del principio de la actio nata, a cuyo tenor, en lo que ahora interesa, el dies a quo del plazo prescriptorio ha de situarse en la fecha en que se ha determinado el alcance de las secuelas, como se sigue del artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, momento en el que se entiende que el afectado tiene pleno conocimiento de las condiciones fácticas y jurídicas que pueden justificar una reclamación de esta naturaleza.

Ciertamente, la jurisprudencia de esta Sala (por todas, sentencia de 26 de febrero de 2013, dictada en el recurso de casación núm. 367/2011) distingue, en supuestos como el que nos ocupa, entre daños continuados, que no permiten conocer en el momento en que se producen los efectos definitivos de una lesión y en los que, por tanto, el dies a quo será aquél en que ese conocimiento se alcance; y daños permanentes, que aluden a lesiones irreversibles e incurables, aunque no intratables, cuyas secuelas resultan previsibles en su evolución y en su determinación, siendo por tanto cuantificables, por lo que los tratamientos paliativos o de rehabilitación ulteriores o encaminados a obtener una mejor calidad de vida, o a evitar eventuales complicaciones en la salud, o a obstaculizar la progresión de la enfermedad, no enervan la realidad de que el daño ya se manifestó con todo su alcance (...) .

Lo relevante, con independencia de la terminología, es determinar el momento en el que las manifestaciones esenciales de la enfermedad y las secuelas que ésta indefectiblemente acarrea pueden reputarse como efectivamente constatadas, de modo que los afectados puedan ya ejercitar su derecho a reclamar al considerarse completados los elementos fácticos y jurídicos que permiten deducir la acción».

Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2008, el Alto Tribunal señaló lo siguiente:

« (...) La acción de responsabilidad patrimonial de la Administración debe ejercitarse, por exigencia de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 142 y 4.2, respectivamente, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, en el plazo de un año computado a partir de que se produzca el hecho o acto lesivo que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Ello es una consecuencia de la adaptación de la regla general de prescripción de la acción de responsabilidad del artículo 1.902 del Código Civil que ha de computarse, conforme al principio de la "actio nata" recogido en el artículo 1.969 de dicho texto legal, desde el momento en que la acción pudo efectivamente ejercitarse (...) .

Por lo tanto, el "dies a quo" para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (Sentencia de 31 de octubre de 2000) o, en otros términos "aquel en que se objetivan las lesiones o los daños con el alcance definitivo" (STS de 14 de febrero de 2006)"».

Esa jurisprudencia consolida el criterio de que el plazo de prescripción no comienza a computarse, según el principio de la actio nata, sino a partir del momento en que la determinación de los daños es posible, -con independencia de que se trate de daños permanentes o continuados- y esta circunstancia sólo se perfecciona cuando se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción.

Como se indica en la Sentencia 120/2025, de 7 de febrero de 2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid [Rec. n.º 137/2023], «en orden al comienzo del cómputo del plazo legal para reclamar, es pacífica la doctrina jurisprudencial que acoge el criterio de la "actio nata", según el cual el plazo de 1 año comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción -por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2001, recurso de casación 6006/1996-.

Ahora bien, tal y como se declaraba en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004, la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, en las sentencias de 12 de mayo de 1997, 26 de marzo de 1999, 29 de junio del 2002 y 10 de octubre del 2002, según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o

menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo".

En similar sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2012, recurso de casación 2643/2010, y de 18 de enero de 2018, recurso de casación 4224/2002.

En definitiva, como los daños permanentes se producen cuando acontece el acto generador de los mismos, permaneciendo inalterable y estable en el tiempo el resultado lesivo, el "dies a quo" del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial coincide con la fecha de aquél. Y en los daños continuados el plazo para reclamar empezará a contarse desde el día en que cesan los efectos del quebranto, o desde que tales efectos se conozcan definitivamente, como se señala en las precitadas sentencias y anteriormente en las de 8 de julio de 1993, 14 de febrero y 26 de mayo de 1994, 28 de abril de 1997, 5 de octubre de 2000 y 20 de febrero de 2001».

3. Una vez examinado el expediente administrativo tramitado, se entiende que la acción ejercitada por la perjudicada no resulta extemporánea.

En el presente supuesto, si bien el accidente tuvo lugar el 2 de septiembre de 2022 y el alta hospitalaria se produjo el 11 de octubre de ese mismo año, la documentación médica obrante en el expediente demuestra que el daño no se consolidó en ese momento.

El informe de neurofisiología de 17 de marzo de 2023 apreció por primera vez la existencia de una neuropatía axonal grave (disfunción del nervio tibial causa dolor entumecimiento y debilidad del pie). Este daño neurológico (neuropatía axonal del tibial posterior y del nervio peroneo externo profundo) no fue objetivado hasta la realización del estudio de electromiografía (EMG) de fecha 17 de marzo de 2023, lo que evidencia que el proceso clínico seguía en fase de diagnóstico y evolución.

Más concluyente aún resulta el informe del Servicio de Traumatología (COT) del Hospital Universitario de Canarias, de fecha 20 de septiembre de 2023, en el que se describen las secuelas funcionales persistentes —déficit de balance articular, inestabilidad crónica de rodilla, hiposensibilidad plantar, dolor crónico por lesión vasculonerviosa y necesidad de cobertura cutánea—, pero se indica expresamente que se programa «cita en 6 meses para ver evolución». Esta anotación clínica revela que el proceso médico no se ha cerrado, que el daño no se ha estabilizado y que el alcance definitivo de las secuelas aún no ha sido determinado por el propio servicio médico especializado.

Así pues, si el propio servicio médico considera en septiembre de 2023 que la evolución de las secuelas aún no está determinada, no resulta jurídicamente admisible exigir a la reclamante que tuviera un conocimiento definitivo de sus lesiones en 2022 -como parece sostener la Administración-. La exigencia de que el perjudicado actúe dentro del plazo legal

presupone que el daño esté consolidado, lo que no ocurre mientras subsista seguimiento médico activo y pronóstico abierto.

Por tanto, tomando como dies a quo la fecha del informe de COT de 20 de septiembre de 2023 —que marca el último hito clínico relevante antes de la reclamación—, la acción ejercitada el 8 de marzo de 2024 se interpuso dentro del plazo legal de un año, sin que el cómputo hubiera comenzado a correr antes. En consecuencia, a tenor del art. 67.1 LPACAP, se entiende que la acción resarcitoria no está prescrita.

4. En virtud de lo anteriormente expuesto, se entiende que la Propuesta de Resolución no resulta conforme a Derecho. Por lo que, en consecuencia, procede dar curso a la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Una vez sustanciado el referido procedimiento, se formulará la correspondiente Propuesta de Resolución, que habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo de Canarias al objeto de emitir dictamen de conformidad, conforme con lo dispuesto en su ley reguladora».

13.- Con fecha 15 de diciembre de 2025 el órgano instructor toma declaración al testigo propuesto por la reclamante -(...)-, con el resultado que obra en las actuaciones.

14.- Con fecha 16 de diciembre de 2025 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia a la interesada, que es notificado a ésta al día siguiente.

15.- Con fecha 19 de diciembre de 2025 la interesada formula escrito de alegaciones, reiterando la estimación de su reclamación. Junto al escrito de alegaciones se adjunta nueva declaración de (...) en relación con el siniestro.

16.- Con fecha 17 de febrero de 2026 se evacua informe-Propuesta de Resolución en la que propone la estimación parcial de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...).

17.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 18 de febrero de 2026, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

18.- Con fecha 3 de marzo de 2026 se remite a esta Institución consultiva documentación complementaria en relación con el expediente administrativo de referencia, conteniendo el escrito de alegaciones formulado por la entidad aseguradora municipal y en cuya virtud se opone a la estimación de la reclamación patrimonial deducida por la Sra. (...).

IV

1. 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 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»*.

2. Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina [ver, por todos, el Dictamen 24/2026, de 23 de enero]:

«2. 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.

3. 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».

3. En relación con el supuesto analizado se ha de advertir que no constan acreditadas las circunstancias en las que se produce el evento dañoso. A este respecto se ha de indicar que los instrumentos probatorios que obran en las actuaciones [informe médico pericial, informes médicos, certificado de asistencia expedido por el Servicio de Urgencias Canario, informe de asistencia del recurso de soporte vital básico, etc.] sólo dejan constancia de que la interesada sufrió un percance -caída- en la vía pública -calle (...) del municipio de Los Realejos- el día 2 de septiembre de 2022, lo que le provocó una serie de lesiones con el alcance descrito en los informes médicos que obran en las actuaciones.

Sin embargo, no resulta acreditado el mecanismo causal de producción del evento dañoso ni las concretas circunstancias en que acontece el siniestro. En este sentido, se ha de indicar que el relato fáctico esgrimido por la interesada se sustenta, única y exclusivamente, en las alegaciones de la propia perjudicada, sin que se hayan aportado indicios probatorios firmes sobre el mecanismo causal de producción del siniestro ni las concretas circunstancias en las que se produce la caída.

Efectivamente, en el presente caso, aun estando acreditada la existencia de un daño personal mediante la documentación clínica aportada por la reclamante, no ha quedado probada la mecánica concreta de producción del siniestro.

Por un lado, no consta presencia ni inspección de la Policía Local en el lugar y momento de producción del siniestro. Según señala expresamente el informe de la policía local de 6 de junio de 2024, en relación con la *« (...) caída en vía pública en calle (...), el día 02/09/22, NO INTERVIENE POLICÍA (...) »*], lo que impide fijar, de

inmediato y con garantías objetivas, el estado que presentaba el pavimento, la zona exacta de la caída y los elementos que habrían incidido en la génesis del siniestro [*v.gr.,* lluvia, etc.]. Es cierto que la Policía Local no intervino el día del suceso, sino que abrió diligencias con posterioridad, a raíz de una comparecencia del esposo de la Sra. (...) formulada más de un mes después, en octubre de 2022, donde se hace relato de parte y se propone un testigo. Esa comparecencia, por su propia naturaleza y por su tardanza, no puede suplir la carencia de constatación policial inmediata del mecanismo de la caída, ni constituye prueba suficiente respecto a las circunstancias en las que se produce la caída.

Por otro lado, la declaración de los testigos que han depuesto en las actuaciones tampoco arroja luz sobre el curso causal de producción del evento dañoso. Así, la testifical practicada es indirecta y discrepante respecto de la causa eficiente del siniestro. Según se desprende de las actuaciones, ninguno de ellos presenció directamente el instante de la caída, limitándose a referir lo observado a posteriori o a manifestar impresiones sobre el estado de la acera o las circunstancias ambientales. De hecho, constan versiones divergentes respecto a la causa de la caída: mientras la reclamante señala como motivo de su caída la existencia de un desperfecto en la acera, el testigo (...) vincula el origen del accidente al suelo mojado por la lluvia y al calzado utilizado por la viandante, manifestando que *« (...) la señora llevaba unas cholas y estaba lloviendo, siendo éste el motivo principal de la caída, no la situación en la que se encontraba la acera, aclarando el mismo que fue en el tercer tubo de la baranda allí ubicada contando desde el paso de peatones (desde C/(...) hacia C/(...)) ya que en ese lugar no hay losetas sueltas ni desnivel pronunciado como para producirse tal caída. Manifestando, además, que, al ser trasladada en ambulancia, la señora dejo las cholas en el lugar de los hechos».* Por lo demás, la declaración del segundo testigo, (...), tampoco arroja luz sobre las circunstancias en las que se produce la caída: *«Preguntado si vio el momento de la caída, responde que no la presenció (...) »*; *«Preguntado si sabe cuál fue el motivo de la caída, responde negativamente, porque no sabe que produjo la caída»*.

Finalmente, tampoco resulta posible tener por acreditado el lugar exacto en que se produjo la caída. En efecto, mientras la reclamante y su esposo sitúan el siniestro frente al n.º 5 de la calle (...), uno de los testigos -(...)- lo ubica en las inmediaciones del n.º 3 y junto al paso de peatones [*« (...) la caída (...) fue en el tercer tubo de la baranda allí ubicada contando desde el paso de peatones (desde C/(...) hacia C/(...)) (...) »*], existiendo, asimismo, informes municipales posteriores que identifican un leve desnivel en esa zona pero no en la inicialmente señalada por

la reclamante -n.º 5 de la calle (...)-. Por su parte, el informe del SUC sitúa la caída *« (...) en la Calle (…)., a la altura del número 5, en La Longuera, en el término municipal de Los Realejos».* A todo ello se añade -como ya se ha indicado- que la Policía Local no intervino en el lugar el mismo día de los hechos, sino más de un mes después, sin que se practicara inspección ocular inmediata que permitiera fijar con objetividad la localización del siniestro y el estado del acerado en ese momento. Esta divergencia de localizaciones, unida a la ausencia de constatación coetánea, impide determinar con la necesaria certeza el punto concreto en el que tuvo lugar la caída y, por tanto, vincular de forma indubitada el supuesto desperfecto descrito con la producción del daño, lo que determina la quiebra del requisito del nexo causal exigido para poder apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

En consecuencia, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar el evento dañoso [al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale suficientemente su testimonio] y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, es por lo que se entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

Como reiteradamente ha señalado este Organismo Consultivo en sus Dictámenes, *« (...) 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). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTS de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003» [Dictamen 193/2020, de 3 de junio].

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.