Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 1 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de abril de 2026.

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 por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 85/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. En el presente asunto, la interesada reclama una indemnización de 25.000,00 euros, lo 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). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la citada Ley 39/2015, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

Jurídico del Sector Público, el art. 54 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 la citada LRJSP, puesto que sufrió daños personales 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.

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 22 de mayo de 2023, respecto de un daño producido el día 18 de mayo de 2023.

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 éste 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, del escrito de reclamación aportado por la interesada se depreden que el hecho lesivo se podría haber producido de la manera siguiente:

Que el día 18 de mayo de 2023, alrededor de las 13:00 horas, cuando la interesada transitaba por el paso de peatones que se sitúa en el denominado (...), esquina con el (...), a la altura del número 173, frente al (...), sufrió una caída ocasionada por la existencia de un socavón, situado en dicho paso de peatones, lo que le causó erosiones y un encefalohematoma, que no requirió de ingreso hospitalario.

En un momento posterior del expediente la interesada alega que sufrió como secuelas, entre otros, problemas de cervicales, reclamando por todo ello 25.000,00 euros.

III

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

1. La interesada presentó escrito de reclamación ante el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el día 22 de mayo de 2023, que fue objeto de una posterior mejora a instancias del órgano instructor.

2. Además, obra en el expediente el informe preceptivo del Servicio en el que se manifiesta que:

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

b) En la fecha en que se produjo el incidente y hasta la actualidad, el mantenimiento de las vías es llevado a cabo por personal propio del Ayuntamiento.

c) Existe un socavón en la calzada, próximo al paso de peatones pero fuera de la zona cebreada.

d) No interviene empresa adjudicataria.

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

f) No existe señalización en el lugar de referencia.

g) Aunque el socavón se encuentra fuera de la zona marcada de paso de peatones, tal situación se pone en conocimiento, con el fin de subsanar el desperfecto. En cuanto a la visibilidad del mismo, se estima que fuera visible dado que el incidente tuvo lugar en horario diurno, concretamente a las 13.00 horas.

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

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

3. El presente procedimiento administrativo carece de fase probatoria, si bien la interesada presentó la declaración jurada de una testigo de los hechos, que fue aceptada por el órgano instructor.

4. Además, se le otorgó el trámite de vista y audiencia la interesada, presentando nueva documentación médica relativa al daño personal reclamado.

5. El día 4 de marzo de 2026, se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no se ha demostrado la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio, ni tampoco los daños padecidos por la interesada.

En la Propuesta de Resolución se señala acerca de la cuestión de fondo que *«En efecto, si bien se acompaña parte de lesiones correspondiente a la fecha en la que manifiesta haberse producido el siniestro, el resto de la documentación médica aportada consiste en informes emitidos con una notable posterioridad, aproximadamente un año después de la supuesta caída, lo que impide establecer una adecuada continuidad asistencial y evolutiva del proceso lesivo. Asimismo, en dichos informes se hace referencia a patologías que no guardan relación directa con el hecho dañoso que constituye el objeto del presente procedimiento.*

La interesada no ha aportado informes médicos evolutivos que acrediten la progresión de las lesiones, ni tampoco el informe médico actual y pormenorizado que le fue expresamente requerido, tal y como consta en el Antecedente de Hecho Segundo.

En atención a lo expuesto, y dada la insuficiencia probatoria derivada de la escasa e inidónea documentación médica presentada, no resulta posible efectuar una evaluación económica del daño alegado, ni considerar acreditada la existencia de nexo causal entre el perjuicio invocado y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para la estimación de la responsabilidad patrimonial.

b) Daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

c) Relación de causalidad: Para apreciar la responsabilidad de la Administración Pública debe quedar indubitadamente acreditado que existe el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el requisito recogido en el apartado a) no existe un nexo causal suficiente entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos.

d) Daño antijurídico: No existe en este caso deber alguno por parte de la reclamante de soportar los daños sufridos.

e) Ausencia de fuerza mayor».

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 la interesada ha probado la realidad el hecho lesivo alegado por ella en virtud de la declaración testifical aportada, la cual se corrobora por otros elementos indiciarios, como el tipo de lesiones que consta en el parte médico de urgencias aportado inicialmente, que son las propias de un accidente como el alegado por ella y la existencia de un socavón en la calzada que tiene las características necesarias para ocasionar una caída como las que padeció la afectada.

4. Además, también ha quedado acreditado que la deficiencia de la vía causante del accidente, un socavón rellenado parcialmente con lo que parece ser cemento, se encuentra contiguo al paso de peatones, pero fuera del mismo, como con toda claridad se observa en el material fotográfico que aporta la propia interesada y que se incorpora al expediente remitido a este Consejo Consultivo, realidad esta que también se confirma en el informe preceptivo del Servicio, lo que implica que se debe considerar probado que la interesada sufrió el accidente cuando decidió transitar por la calzada de la vía pública fuera del paso de peatones, es decir, fuera de la zona habilitada a los peatones.

Este Consejo Consultivo ha señalado al respecto en supuestos similares, como por ejemplo en el Dictamen 30/2025, de 22 de enero, que:

« (...) este Consejo Consultivo ha manifestado en diversos dictámenes (por todos, DDCC 467/2008 y 311/2015), que:

" (...) el art. 124 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo y desarrollado también por el art. 124 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que dispone:

`Pasos para peatones y cruce de calzadas. 1. En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades y, cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes: a) Si el paso dispone de semáforos para peatones, obedecerán sus indicaciones. b) Si no existiera semáforo para peatones pero la circulación de vehículos estuviera regulada por agente o semáforo, no penetrarán en la calzada mientras la señal del agente o del semáforo permita la circulación de vehículos por ella. c) En los restantes pasos para peatones señalizados mediante la correspondiente marca vial, aunque tienen preferencia, sólo deben penetrar en la calzada cuando la distancia y la velocidad de los vehículos que se aproximen permitan hacerlo con seguridad. 2. Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido. 3. Al atravesar la calzada, deben caminar perpendicularmente al eje de ésta, no demorarse ni detenerse en ella sin necesidad y no entorpecer el paso a los demás. 4. Los peatones no podrán atravesar las plazas y glorietas por su calzada, debiendo rodearlas´.

Todo ello sin olvidar la reiterada doctrina de este Organismo al respecto, que entiende que en caso de existir pasos para peatones, señalizados como tales, destinados para atravesar o cruzar una calle, en zona urbana, ese sería el lugar por el que deben ir los peatones cuando tengan que abandonar el tránsito por una acera para pasar a la otra, sin que ello excluya que circunstancialmente haya lugares donde no estén señalizadas tales zonas de paso de peatones, de modo que éstos tengan necesidad de cruzar calles que no dispongan de dichas zonas de acceso o se encuentren muy distantes, en cuyo caso han de hacerlo con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado".

Esta doctrina es aplicable al supuesto que nos ocupa, por las razones expuestas con anterioridad.

5. A mayor abundamiento, en dicho Dictamen también se señaló 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 expuesta es plenamente aplicable al asunto que aquí nos ocupa por los motivos ya expuestos.

5. Por último, están demostradas las lesiones iniciales que sufrió la interesada, pero no así que los problemas de cervicales que padece y parestesias en las manos estén derivados del accidente, porque las pruebas médicas realizadas que aporta se practicaron por los facultativos mucho tiempo después del accidente, como correctamente alega la Administración. Así como, por ejemplo, la documentación

médica relativa a la Historia Clínica aportada con ocasión del trámite de audiencia, que tiene fecha de 9 de mayo de 2025, en la que las patologías que padece no guardan relación con los daños presentados en la caída y sin relación con la fecha del accidente.

6. En lo que se refiere a la necesidad de acreditar la relación de causalidad entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público, también este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en el Dictamen 457/2025, de 30 de octubre, que: « (...) *el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)*».

Esta doctrina es plenamente aplicable a este caso, por las razones expuestas.

7. Por todo ello, procede señalar que la actuación poco diligente de la interesada, al decidir no transitar por el paso de peatones, asumiendo con ello toda la responsabilidad derivada del hecho lesivo, ha ocasionado la plena ruptura del nexo causal existente entre el funcionamiento del Servicio y los daños demostrados por la interesada.

A mayor abundamiento, se debe señalar que a la hora de valorar la actuación de la interesada se debe tener presente no solo que el socavón se hallaba en la calzada, fuera del paso de peatones, sino también que tal socavón era fácilmente perceptible para cualquier persona que transitara con la atención exigida a la personas usuarias de la vía, tanto por las características de la deficiencia de la vía (la sustancia de que está relleno el socavón, posiblemente cemento, es de distinto color que el asfalto), como por la hora del día la que se produjo el accidente.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada por las razones señaladas en el anterior Fundamento IV.