Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Tacoronte en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...) en representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 107/2026 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 Tacoronte 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 –(...), esquina con (...)- el día 7 de julio de 2024.

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 [33.694,15 €] 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 a la Sra. Alcaldesa, 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: Sr. Fajardo Spínola.**

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 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.

Asimismo, la interesada actúa mediante la representación -sobrevenida- de su abogada; constando debidamente acreditado en el expediente el poder de actuación de esta última [art. 5 LPACAP].

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. En este sentido, cabe indicar que la caída de la perjudicada se produce el día 7 de julio de 2024 y la reclamación se interpone siete días más tarde, esto es, el 14 de julio de 2024. Por lo que la acción resarcitoria se ha ejercitado dentro del plazo legalmente establecido.

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 70/2019, 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 a la Sra. Alcaldesa-Presidenta, sin perjuicio de las delegaciones que ésta 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 —(...) esquina con (...), en el término municipal de Tacoronte- el día 7 de julio de 2024 y que atribuye al deficiente estado de conservación y mantenimiento de la calzada.

Según relata el esposo de la reclamante -(...)- [mediante comparecencia efectuada ante la policía municipal en representación de su esposa, la Sra. (...)], *« (...) el día 07/07/2024 sobre las 11:00 horas, aproximadamente, estaba buscando el Centro infantil (...) ubicado en (...) en Tacoronte y paró con el coche para dejar a su esposa en la C/ (...), más arriba del Centro. Al dirigirse al centro su esposa por la acera en sentido descendente, al bajar la acera, introduce el pie izquierdo en un agujero que hay en el asfalto en (...), sin darse cuenta, cayendo al suelo y dañándose la pierna izquierda, así como rasguños en otras partes del cuerpo. Un vecino se acercó para avisarle y decirle que su esposa se había caído, observando que estaba en el suelo y varios vecinos la estaban atendiendo, dándole agua, hielo, para intentar calmarle el dolor ya que se quejaba mucho.*

Acto seguido procede a llamar al 112 para comentarle lo sucedido y para que avisara a la Policía Local y acudiese al lugar. La médico del 112 le pregunta por lo sucedido y le dice que priorice el estado de su mujer y que la lleve al Hospital. El mismo se encarga con su vehículo de trasladarla hacia el Hospital. Una vez atendida en el Hospital donde le realizaron radiografías, triaje, etc., sobre las 14:45 horas abandona el mismo (...) ».

Como resultado del siniestro [caída en la vía pública al introducir el pie izquierdo en un agujero de la calzada en mal estado, produciéndose una torsión del tobillo al bajar de la acera], la interesada sufrió una fractura de Maisonneuve izquierda, consistente en fractura del maléolo medial y posterior de la tibia, con fractura proximal del peroné, que requirió tratamiento quirúrgico el día 15 de julio de 2024, con reducción y osteosíntesis mediante placa, tornillos y sistemas de fijación transindesmal, seguida de inmovilización, rehabilitación prolongada y baja laboral.

El proceso cursó con 145 días de sanidad -144 moderados y 1 grave- y dejó como secuelas persistentes limitación funcional del tobillo izquierdo, dolor residual, artrosis postraumática, material de osteosíntesis in situ y perjuicio estético leve por cicatrices, quedando estabilizada la lesión a finales de noviembre de 2024, con posibilidad de sintomatología residual futura.

La interesada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada por los daños personales en 33.694,15 €.

III

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

1. Con fecha 14 de julio 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 7 de julio de 2024.

Junto al escrito de reclamación inicial se adjunta diversa documentación: comparecencia de denuncia, formulada por (...) -esposo de la reclamante- ante la Policía Local de Tacoronte; parte de lesiones expedido por el Servicio Canario de la Salud; informes médicos; reportaje fotográfico del lugar de la caída; etc.

2. Con fecha 6 de noviembre de 2024 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 2612/2024, por el que se admite a trámite la reclamación y se concede a la interesada un plazo de diez días para que aporte cuantas alegaciones, documentos o información estime convenientes a su derecho y proponga cuantas pruebas estime oportunas.

3. Con fecha 13 de noviembre de 2024 la interesada presenta nueva documentación: facturas de fisioterapia, historia clínica obrante en el Servicio Canario de la Salud, etc.

4. Con fecha 23 de enero de 2025 se evacua informe técnico, elaborado por el arquitecto técnico municipal, en relación con la reclamación patrimonial formulada por la Sra. (...).

5. Con fecha 4 de abril de 2025 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.

6. Con fecha 9 de abril de 2025 se evacua informe policial en relación con el siniestro.

7. Consta en el expediente instruido la apertura del trámite de vista y audiencia a la interesada, formulando ésta alegaciones -a través de su representante- con fecha 5 de junio de 2025.

Asimismo, y con ocasión del precitado trámite, la interesada aporta informe médico pericial -de 22 de mayo de 2025- de valoración de los daños personales sufridos y procede a cuantificar la indemnización pretendida en 33.694,15 €.

8. Con fecha 6 de marzo de 2026 se formula Informe-Propuesta de Resolución por la que se desestima *« (...) la pretensión indemnizatoria realizada en la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), al considerar la falta de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, no concurriendo los presupuestos legales para estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial».*

9. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 17 de marzo 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.

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. Del relato de los hechos formulados por los reclamantes así como también de la propia Propuesta de Resolución, no resulta, con claridad suficiente, para resolver en este supuesto. Por lo que procede retrotraer el procedimiento para solicitar informe complementario del Servicio correspondiente que incorpore información gráfica que esclarezca el itinerario seguido por la damnificada (localización de la puerta de entrada al Centro Educativo), el lugar exacto de la presunta caída, así como que solvente la aparente contradicción entre el informe del servicio y la Propuesta de Resolución sobre la existencia en proximidad de un «*itinerario peatonal correcto*».

Una vez que se proceda informar al respecto se habrá de dar trámite de audiencia a la interesada y se deberá recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias con arreglo a su Ley reguladora.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que no es conforme a Derecho por lo que procede retrotraer las actuaciones en los términos descritos en el Fundamento IV del presente Dictamen.