Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de mayo 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 114/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

La solicitud y el carácter preceptivo del dictamen: naturaleza, cuantía y formulación en plazo de la reclamación

Marco jurídico del objeto del expediente

Legitimación del reclamante y de la administración

1. Mediante oficio de 18 de marzo de 2026 (con registro de entrada en este Organismo el siguiente día 20), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que, según se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones corresponden al Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

2. El reclamante no cuantifica la indemnización que pretende, pero la Propuesta de Resolución, teniendo en cuenta el informe de la aseguradora municipal y los documentos aportados por aquel, sí cuantifica la indemnización que le correspondería, en la cantidad de 21.159 euros, lo que determina la preceptividad

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Alcalde 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 adelante, LCCC) y el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. Para el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución son de aplicación, además de 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 también citada LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, la Ley 14/1990 y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva:

4.1.- El reclamante ostenta la condición legal de interesado, por ser titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica personal como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento de los servicios públicos de titularidad municipal [arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1.a) LRBRL].

4.2.- Y el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento de un servicio público de titularidad municipal, *ex* arts. 25.2, c) y d) y 26.1, a) LRBRL.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

6. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año desde la producción del daño, como exige el art. 67.1 LPACAP: el 23 de mayo de 2023 respecto de un daño que se produjo el 12 de agosto de 2022.

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

8. 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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde al Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

Los hechos que se relatan como fundamento de la reclamación

El reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para 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.

A este respecto, el interesado en su escrito de reclamación expone la relación de hechos en que la fundamenta en los siguientes términos:

«PRIMERA.- Que el día 12-08-2022, sobre las 10:00 horas, iba caminando por la plaza de El Adelantado, cuando debido al mal estado del pavimento de la plaza, tropiezo y me caigo, desplomándome en el suelo, varios testigos de lo sucedido me socorren y llaman al 112, acudiendo al lugar de los hechos la ambulancia que me traslada al Hospital Universitario de Canarias.

Me hacen las primera curas de la frente entre 8 y 10 puntos, al rato 30 minutos aproximadamente me hacen varias radiografías y me llevan a sala de Urgencia donde el traumatólogo (Dr. (…)) me pone un yeso para movilizarme la rodilla y me hicieron otra placa para a continuación me llevan a un cubículo de Urgencias hasta las 20:00 horas qué me suben a planta 5 y tienen que volver a llevar a Urgencia porque la habitación tenía problemas de COVID.

(...)

Día 18 de agosto. Me bajan a quirófano sobre las 10:15 y me empiezan a operar sobre las 11:00 hasta las 13:00 (más o menos) y a continuación me llevan a la sala de reanimación (...).

SEGUNDA.- El día 20 de febrero de 2023, acudo a visita de médico-perito, (...), para que determine mis secuelas. En el informe se determina 7 días de perjuicio grave y 151 días de perjuicio moderado, se valora la fractura de la rótula, grupo 4 nomenclator. Se valoran las secuelas por perjuicio psicofísico (3 puntos) y por perjuicio estético (7 puntos). (...) .

TERCERA.- En el momento de la caída y en la actualidad, mi situación laboral es jubilado, no obstante, me he visto incapacitado para realizar mis tareas funcionales básicas, como ducharme, vestirme, hacer la comida y atender mis labores diarias.

(...)

QUINTA.- (...) Debe pues concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del

perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable.

La plaza del Adelantado tiene un estado lamentable, existiendo un gran desnivel, zócalos inestables, piedras emergidas, grietas y demás añadidos que hacen un difícil tránsito por la misma, si atendemos a los dictámenes del Diputado del Común, podemos ver como no es la primera vez que pasa este tipo de caídas por el mal estado del pavimento, es más son diversas las notas de prensa que se aquejan de eso mismo. En el momento de la caída ya me avisaron las personas que estaban cerca, como los trabajadores de las cafeterías que es usual la caída de personas por el mal estado del suelo.

(…) ».

III

1. La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial seguido por el Ayuntamiento de La Laguna han sido los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante el escrito presentado el 23 de mayo de 2023, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 12 de agosto de 2022.

Junto al escrito de reclamación se aportan diversos documentos: informes médicos, pericial, facturas y reportaje fotográfico.

- Con fecha 12 de junio de 2023 se requiere al Servicio de Gestión Facultativa del Área de Obras e Infraestructuras, a fin de que informe sobre los siguientes aspectos:

«a) Titularidad del servicio que supuestamente causa el daño.

b) Si en el día del incidente el Servicio se prestaba de conformidad con los estándares y parámetros legalmente exigibles.

c) Si el elemento que causa el daño está ubicado correctamente, estado de conservación y mantenimiento, y si el mismo cumple con la normativa vigente en la materia.

d) Si el servicio se presta directamente por la propia Administración o por empresa adjudicataria. En el último caso, señalar si los daños y perjuicios han sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, o si los mismos son consecuencia de los vicios en el proyecto redactado por la Administración en el contrato de obras o suministro de fabricación.

e) Si por esa unidad administrativa y/o empresa adjudicataria se ha emitido informe sobre dicho incidente.

f) Existencia de medidas de protección en la zona de referencia (señalización).

g) Riesgo en la zona de referencia, en especial, visibilidad de los supuestos desperfectos.

h) Constancia en el Área de los hechos y circunstancias que se indican y si es previsible que el incidente se debió a las circunstancias que se aluden.

i) Si se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos por las mismas razones.

j) Y cualquier otra información relevante para el esclarecimiento de dicho incidente».

Este requerimiento es reiterado en dos ocasiones, cuatro meses y seis meses después de la solicitud inicial: 17 de noviembre de 2023 y 15 de enero de 2024.

- Con fecha 13 de junio de 2023 se remite a la entidad aseguradora municipal -(...)- copia del expediente administrativo.

- Con fecha 24 de enero de 2024 se emite Informe, por el servicio de Obras e Infraestructuras, en el que se expone lo siguiente:

« (...)

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

b) En la fecha en que se produjeron los hechos, el contrato de "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", se encontraba adjudicado a la empresa "(...)". No obstante, la competencia de las vías y plazas del Casco de La Laguna es llevado a cabo por personal del Ayuntamiento.

c) Existían losetas levantadas y sueltas.

d) No interviene empresa adjudicataria.

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

f) No existía señalización en el lugar de referencia.

g) Tal situación se pone en conocimiento con el fin de que se subsane el desperfecto.

Existen tramos de adoquines y baldosas levantadas en la plaza, en su mayor parte debido a las raíces de los árboles, las cuales se van arreglando en la medida de lo posible para evitar incidentes, hasta poder llevar a cabo una actuación integral en la plaza.

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

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

- Un año después, el 13 de enero de 2025, se requiere al reclamante para que complete su reclamación aportando determinada documentación, lo que es verificado con fecha 10 de febrero de 2025.

- Con fecha 12 de febrero de 2025 se emite Informe por el Área de Hacienda y Servicios Económicos en el que se propone que se resuelva admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

- Con fecha 12 de mayo de 2025 se efectúa comparecencia del reclamante en las dependencias del Servicio de Hacienda y Patrimonio a fin de conocer el estado de su expediente de responsabilidad patrimonial.

- Mediante Resolución de la Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos de 13 de mayo de 2025, prácticamente dos años después de la reclamación inicial, se resuelve *«Admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial en el expediente nº 2023031104, a la vista del escrito presentado por (...), por los daños físicos sufridos el día 12/08/2022, según alega a causa del mal estado del pavimento de la plaza El Adelantado».*

- Con fecha 14 de mayo de 2025 se requiere a la entidad aseguradora municipal la emisión de informe de valoración del siniestro.

Este requerimiento es reiterado un mes después (el 18 de junio de 2025) y seis meses después (el 15 de enero de 2026).

- Con fecha 17 de marzo de 2026 se emite Informe por la entidad aseguradora municipal en el que se expone lo siguiente:

« (...) Respecto a la valoración de las lesiones solicitadas le informamos que de forma provisional y estimativa, basada únicamente en el contenido de los informes médicos aportados y sin haber visitado al lesionado, la Asesoría Médica de AXA valora las lesiones de la siguiente forma:

Año ocurrencia 2022. Edad 72 años

- 6 día Graves x 75,19 = 496,77 euros

- 90 días Moderados x 52,13 = 5.134,86 euros

- 2 puntos de secuela fisiológio = 1.467,57 euros

- 7 puntos de secuela estéticas = 5.604,76 euros

- Intervención quirúrgica Grupo IV = 842,82 euros.

La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 13.543,75 Euros. (...) ».

- Con fecha 22 de enero de 2026 se confiere trámite de audiencia al reclamante, quien presenta escrito de alegaciones con fecha 12 de febrero de 2026.

- Con fecha 17 de marzo de 2026 se emite Propuesta de Resolución de sentido estimatorio.

- El día siguiente se pide nuestro Dictamen.

2. La larga duración del procedimiento: casi tres años

Procede aquí señalar, como hemos hecho en expedientes similares, que la instrucción ha tenido una duración excesiva, constatándose la existencia de largos períodos de inactividad, que se han ido refiriendo, y que se reflejan en el propio índice del expediente (pág. Inicial anterior a la 1), en que consta la fecha de todos los trámites. Aunque ello no impida un pronunciamiento de fondo por el Consejo, este no puede dejar de señalarlo, pues con ello se ha desatendido el principio legal de celeridad de los procedimientos, con posible lesión de los derechos del interesado.

IV

La cuestión de fondo: si existe el daño en que se basa la reclamación y si ha sido consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal o concurren otras causas. La responsabilidad de resarcirlo y su cuantía

1. Contenido de la Propuesta de Resolución

La Propuesta de Resolución estima la reclamación formulada por el interesado, al considerar el órgano instructor que concurren los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos y, en particular, el nexo o relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos municipales y el daño sufrido por el reclamante.

2. Los requisitos legales para atribuir responsabilidad patrimonial a la administración pública, en general

En cumplimiento de la Constitución (art. 106.2) y de las leyes -39 y 40 de 2015, de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público, repetidamente citadas en los anteriores Fundamentos [LPACAP y LRJSP]- y en este caso también la LBRL, es sabido que la jurisprudencia, la práctica judicial y los pronunciamientos de los órganos consultivos, también de este Consejo, han

elaborado o construido un sólido cuerpo de doctrina, consistente y acabado, que describe y enumera los requisitos que hacen falta para atribuir a la administración pública la obligación de responder e indemnizar un daño a un particular.

Y son tales requisitos o exigencias:

– *La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en 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 a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal, aunque se admita que este pueda concurrir con la existencia de otra causa coproductora del daño o lesión.*

– *Que no haya fuerza mayor.*

– *Y que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.*

Así, p. ej., en STS de 26 de marzo de 2012 [ECLI:ES:TS:2012:2078} y 23 de enero de 2012 [ECLI:ES:TS:2012:268] y las que en ellas se citan.

Y así se dice también, p. ej., en el reciente DCC 149/2026, de 27 de abril, y en otros muchos, antiguos y recientes [328/2020, de 10 de septiembre y 97/2026 y 63/2026, de 13 y 3 de marzo].

Se añade, además de la anterior relación de requisitos legales, lo siguiente sobre las exigencias de prueba del daño, de su estimación económica y de la relación de causa a efecto entre el servicio público y la lesión por la que se reclama:

«Es a la parte demandante [aquí: reclamante] a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración».

Por consiguiente y en aplicación de todo ello el Consejo Consultivo ha venido sosteniendo repetidamente (como se ve en los Dictámenes citados o, por todos, en DCC 169/2022, de 4 de mayo) que el 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, sea este normal o anormal.

La carga de probar este nexo causal, es decir su *sustrato fáctico* o hechos de los que resulte, corresponde al reclamante, como preceptúa 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.

Sobre la Administración recaerá, en su caso, la carga u *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 resarcitoria, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa en todo caso sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien disponga de la prueba o tenga 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 que haya sobre el origen de la lesión (entre otras muchas, v. STS 20 de noviembre 2012, Rec. 4891/2011, ECLI**:**ES:TS:2012:7395).

Todo lo cual es de completa aplicación al presente asunto.

3. Los daños atribuidos a las irregularidades en el pavimento de calles y plazas públicas

El Consejo se ha pronunciado en muy frecuentes ocasiones sobre las reclamaciones de daños por tropiezos y caídas que se atribuyen a anomalías, imperfecciones o irregularidades en el pavimento de las vías públicas, sosteniéndose siempre que la imperfección por sí misma y por sí sola -aunque en muchos casos pueda ser merecedora de reproche a las administraciones públicas y muestre un funcionamiento anormal del servicio público- no es fundamento de la responsabilidad de resarcir el daño a quien sufra un tropiezo o se caiga, sino que es preciso examinar además las concretas circunstancias del pavimento y de la anomalía, de su señalización o advertencia y su visibilidad y facilidad o dificultad de percepción, y de su adecuación a las normas legales aplicables, así como la actuación concreta del propio peatón en la ocasión, y las también concretas circunstancias de tiempo y lugar del caso que se someta a examen.

Así, por ejemplo, el Consejo sostuvo en su DCC 305/2025, de 15 de julio, siguiendo su reiterada y constante doctrina en la materia, lo siguiente:

«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 (...) :

" (...) 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 [entonces] 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».

Es decir, concurren sobre las vías públicas el deber de la administración de mantenerlas en condiciones de *razonable seguridad* para los usuarios y el de estos de circular con la atención adecuada y no de modo descuidado y de *mirar por donde se camina* o se transita. En palabras del Tribunal Supremo [STS 5 julio 2006, ROJ 4124/2006, ECLI:ES:TS:2006:4124] que resultan esclarecedoras y han sido repetidas en otras decisiones judiciales y consultivas, *el daño causado será antijurídico* -y por tanto deberá resarcirse- *cuando el riesgo inherente a su utilización* [de las vías

públicas] *haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social*. En estos estándares, a los que debe atenerse el peatón, se incluirá la atención adecuada a su propio caminar, al pavimento dada el momento o la hora y las circunstancias de visibilidad y la concurrencia de otros usuarios, la existencia de avisos o señales e, incluso, el conocimiento previo que tenga el propio peatón o pueda presumírsele.

En el presente caso, la Administración -cuyo criterio en este punto el Consejo comparte parcialmente, como se dirá luego, IV.4- no pone en duda la versión de los hechos ofrecida por el interesado, quien ha aportado diferentes elementos probatorios a tal fin, como son las fotografías del lugar del siniestro, en las que se advierte claramente la existencia de desperfectos en el pavimento de la Plaza del Adelantado, así como al reclamante en el suelo con la cara ensangrentada; el certificado de asistencia de la ambulancia, en el que consta que el reclamante sufrió una caída y fue trasladado al centro médico; y, la documentación clínica relativa a la lesión sufrida, consistente en fractura transversa y desplazada de la rótula izquierda y herida contuso-incisa en región fronto-ciliar derecha, que son las propias del tipo de accidente padecido por él, demostrando así la veracidad de sus alegaciones. De todo ello no es infundado deducir que -como el propio servicio técnico ratifica- en la Plaza existían numerosas imperfecciones cuya visibilidad era limitada y que podían resultar sorpresivas y por ello insalvables para la generalidad de los peatones, incluso prestando atención, por todo lo cual puede otorgarse verosimilitud y credibilidad suficientes al relato del reclamante, como hace el ayuntamiento.

En este sentido en el informe del Servicio se afirma que *« (...) c) Existían losetas levantadas y sueltas. (...) f) No existía señalización en el lugar de referencia. (...) Existen tramos de adoquines y baldosas levantadas en la plaza, en su mayor parte debido a las raíces de los árboles, las cuales se van arreglando en la medida de lo posible para evitar incidentes, hasta poder llevar a cabo una actuación integral en la plaza. (...) i) Han ocurrido accidentes similares en la Plaza del Adelantado debido al estado de las baldosas y adoquines».*

Por otro lado, en relación con el estado del adoquinado de la Plaza del Adelantado y de los itinerarios peatonales hay que tener en cuenta que el art. 11.1 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, establece que *«El pavimento del itinerario peatonal accesible será duro, estable y cumplirá con la exigencia de resbaladicidad para los suelos en zonas exteriores establecida en el Documento Básico SUA, Seguridad de*

utilización y accesibilidad del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. No presentará piezas ni elementos sueltos, con independencia del sistema constructivo que, en todo caso, impedirá el movimiento de las mismas. Su colocación asegurará su continuidad y la inexistencia de resaltes de altura superior a 4 mm».

Esto es, la normativa aplicable establece que no existirán piezas ni elementos sueltos, y que los resaltes en las vías públicas no podrán tener una altura superior a 4 milímetros y, sin embargo, en el presente caso, el Informe del Servicio señala la existencia de adoquines *sueltos* y baldosas *levantadas*, y en las fotografías obrantes en el expediente administrativo se advierte con claridad que los resaltes presentan una altura superior a los 4 mm, lo que claramente vulnera la norma y supone una fuente de peligro para las personas usuarias de la vía de titularidad municipal.

El incumplimiento de la norma citada por existir un resalte o levantamiento excesivo del pavimento ha sido considerado como fundamento para atribuir responsabilidad al titular de la vía, p. ej. en la STSJ de Aragón 309/2024 de 16 septiembre 2024, Rec. 199/2023, ECLI: ES:TSJAR:2024:1344] o en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 341-2025, de 23 septiembre, en el que se contiene una suerte de clasificación preliminar de los distintos tipos de irregularidades en la vía, tras proclamar -al igual que la citada doctrina de nuestro Consejo de Canarias- que, en principio, *el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible, y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial*.

Por todo ello, procede afirmar que en el presente caso existe entera o completa relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público viario -en este caso anormal por deficiente- y los daños padecidos por el interesado pues, por decirlo con las citadas palabras del TS, *el riesgo inherente a su utilización rebasaba los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social*, de modo que la atención ordinaria o adecuada podría no ser bastante para asegurarse de no sufrir daño.

4. La conducta del reclamante contribuyó a su propio daño: existencia de concausa

No obstante todo lo anterior, se aprecia la concurrencia de concausa en la producción de la caída, toda vez que la caída se produjo a plena luz del día, en una zona cuyo generalizado estado de deficiencia en el pavimento, acaso de

conocimiento público y notorio, parece haber sido también sabido por el interesado, que se refiere así a ello en su propio escrito: *«La plaza del Adelantado* -dice, como se reseñó antes- *tiene un estado lamentable, existiendo un gran desnivel, zócalos inestables, piedras emergidas, grietas y demás añadidos que hacen un difícil tránsito por la misma»*.

Las fotografías que él mismo aporta, así como el informe del Servicio, denotan que las deficiencias de la plaza eran extensas, muchas de ellas perceptibles a simple vista, por lo que la atención ordinaria de los transeúntes no había de ser suficiente para transitar o cruzarla con seguridad, de modo que el reclamante, por ello, debió extremar la precaución al hacerlo y caminar con un cuidado especial o mayor del usual. Por ello y en consecuencia, debe atribuírsele una cierta falta de diligencia en su propio actuar, que ha concurrido en la causación del daño padecido, aunque no sea de modo exclusivo.

Es decir, se aprecia por un lado y en primer lugar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración en la producción del accidente, a causa de la falta del adecuado mantenimiento de las vías públicas por parte del Ayuntamiento de La Laguna, pues el discurrir de los peatones por la plaza de que se trata resulta constituir en sí mismo un peligro excesivo según las exigencias legales impuestas a las características del pavimento y, por ello, a los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social y no proporciona a los viandantes una seguridad razonable.

Pero, por otro lado, se considera también que la conducta del propio perjudicado contribuyó a la producción del accidente, porque no prestó la atención suficiente, necesaria y adecuada y no puso toda la diligencia debida al caminar por la Plaza del Adelantado, sin que se perciba que haya habido obstáculo que le impidiera hacerlo.

La extensión de los defectos en el pavimento, su distinta naturaleza (adoquines y baldosas, y también arquetas, como se ve en los documentos gráficos, en malas condiciones) así como el hecho admitido de que se tenía conocimiento de ello por los servicios municipales, y del peligro que entrañaba, y de casos anteriores (...) conducen a conceder una mayor relevancia, como causa del daño, a la actuación municipal, por lo que se entiende razonable que la responsabilidad del resarcimiento se reparta o distribuya en la proporción de un 70 % al Ayuntamiento y un 30 % al perjudicado.

5. El importe de la indemnización

En lo que se refiere a la indemnización, consta en el expediente administrativo, por un lado, la valoración económica de las lesiones efectuada por la entidad aseguradora municipal que asciende a 13.543,75 euros, cantidad fijada en atención a los siguientes parámetros:

«Año ocurrencia 2022. Edad 72 años

- 6 día Graves x 75,19 = 496,77 euros

- 90 días Moderados x 52,13 = 5.134,86 euros

- 2 puntos de secuela fisiológico = 1.467,57 euros

- 7 puntos de secuela estéticas = 5.604,76 euros

- Intervención quirúrgica Grupo IV = 842,82 euros».

Y, por otro, el informe médico pericial aportado por el reclamante en el que se establecen las siguientes consideraciones médico-periciales:

«SANIDAD DE LAS LESIONES:

Se considera hasta la consulta de Traumatología del Día 18/01/2023: 158 días.

Perjuicio Grave: 7 días (Hospitalización).

Perjuicio Moderado: 151 días.

PERJUICIO PERSONAL PARTICULAR POR INTERVENCIÓN QUIRÚRGICA

Fractura de la rótula, Grupo 4 Nomenclator Quirúrgico de Traumatología: 900€.

SECUELAS

Perjuicio psicofísico

Código 03194: Gonalgia Postraumática (1-5):1p

Código 03207: Material de Osteosíntesis Rótula (1-3): 2p

Dos tornillos canulados de 4 mms y alambre cerclaje 8.

Perjuicio estético

Código 11002: Moderado (7-13): 7p.

PERJUICIO PERSONAL PARTICULAR POR SECUELAS

Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por secuelas

No se considera».

Teniendo en cuenta los informes médicos obrantes en el expediente administrativo, se constata que el periodo de sanación del reclamante comprendió desde el día 12 de agosto de 2022 -fecha del accidente- hasta el día 18 de enero de 2023, fecha en la que por el Servicio de Traumatología de Hospital Universitario de Canarias se hace constar lo siguiente: *«Rx consolidada. BA ok. No dolor. No molestias material. Cita 1 año»*; ello hace un total de 159 días, de los cuales 7 lo fueron de hospitalización -del 12 al 19 de agosto de 2022-.

En cuanto a las secuelas padecidas, se aceptan las establecidas por el Informe médico pericial aportado por el reclamante, que coinciden con las del Informe de la entidad aseguradora municipal a excepción de las secuelas psicofísicas, respecto de las cuales el Informe de AXA las fija en dos puntos.

No obstante, teniendo en cuenta que el reclamante no fue examinado personalmente por los servicios periciales de AXA, examen que sí fue efectuado por el perito propuesto por el reclamante, que pudo comprobar la realidad de su estado físico y sus secuelas, y teniendo en cuenta, igualmente, los informes clínicos, consideramos que procede apreciar tres (3) puntos de secuelas psicofísicas.

Sentado lo anterior, dado que el reclamante en la fecha de la caída contaba con 69 años de edad y aplicando las tablas contenidas en la Resolución de 23 de febrero de 2022, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se hacen públicas las cuantías de las indemnizaciones actualizadas del sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación durante el año 2022, las cuales son de aplicación analógica (art. 34.2 LRJSP), resulta una cuantía indemnizatoria de 18.102,30 euros, conforme al siguiente desglose:

Sanidad de las lesiones (Tabla 3.B):

Perjuicio Grave: 7 días: 82,28 x 7 = 575,96 euros.

Perjuicio Moderado: 152 días: 57,04 x 152 = 8.670,08 euros

Perjuicio personal particular por intervención quirúrgica (Tabla 3.B, de 438,80 euros a 1.755,21 euros): Se considera adecuado el importe de 900 euros.

Secuelas (Tabla 2.A.2)

Perjuicio psicofísico: 3 puntos = 2.275,16 euros

Perjuicio estético: 7 puntos = 5.681,10 euros

Ahora bien, no procede indemnizar el importe de las facturas emitidas por el Servicio Canario de la Salud, pues no consta que hayan sido pagadas o satisfechas por el reclamante y, porque, en su caso, su abono directo correspondería a la Administración municipal.

Tampoco procede el abono de los gastos de gimnasio por cuanto no se acredita la relación de causalidad con los daños y secuelas padecidos por el reclamante, pues no se encuentra prescripción ni indicación ni tampoco constancia de la efectiva utilización del gimnasio.

Por último, la cantidad indemnizatoria que acabamos de determinar debe ser reducida en un 30 %, a consecuencia de la concurrencia de culpas declarada, por lo que el importe que corresponde percibir al reclamante asciende a 12.671,61 euros.

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

6. Improcedencia de encomendar a la aseguradora el pago al reclamante

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

Sobre esta cuestión se reitera que la Administración ha de abonar íntegramente la cuantía indemnizatoria y no procede que al poner fin al procedimiento se disponga que el pago lo haga su aseguradora.

Así se ha sostenido por el Consejo repetidamente: Dictámenes 438/2020, de 29 de octubre, 458/2020, de 11 de noviembre, 48/2021, de 4 de febrero, 155/2021, de 8 de abril, 594/2021, de 16 de diciembre, 182/2023, de 27 de abril, 488/2024, de 12 de septiembre, 268/2024, de 31 de mayo, y 278/2024, de 6 de junio y más recientemente el 416/2025, de 10 de octubre, referido, como alguno de los anteriores, a un expediente de la misma administración municipal que el presente.

En los citados 268 y 278 de 2024 se dijo lo que puede ahora repetirse, por su directa aplicación al caso de este expediente:

«Es indudable que la aseguradora, por mandato legal (art. 73 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro) tendrá la obligación de abonar la indemnización que se

establezca a cargo del Ayuntamiento asegurado, que podrá incluso serle exigida directamente por el perjudicado en aplicación de la regla del art. 76 de la misma Ley, si este último está en el caso de ejercer directamente su derecho. Sin embargo, tal obligación de la aseguradora no excluye ni elimina la de la Administración, ni la acción directa contra la aseguradora será obligatoria para el asegurado, que podrá a su conveniencia reclamar el pago tanto de la citada aseguradora como de su asegurado el Ayuntamiento. Así ha señalado de modo reiterado este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes 195/2019, de 20 de mayo, 65/2019, de 28 de febrero y 104/2019, de 26 de marzo (...)

(...) Esta doctrina, reiterada en los DDCC 396/2019 y 458/2020, es aplicable al presente expediente, lo que implica que será exigible al Ayuntamiento el abono directo de la totalidad de la cuantía que corresponda al interesado y así debería decirse con claridad en la parte dispositiva de la resolución, para evitar la errónea interpretación de que las responsabilidades legales de la aseguradora habrán hecho desaparecer las de la Administración. Más aún, conviene recordar que en materia de responsabilidad patrimonial no cabe que exista responsabilidad de la aseguradora si no ha sido declarada antes, o al mismo tiempo, la de la asegurada, por su propio reconocimiento tras el trámite adecuado que incluye la intervención de este Consejo Consultivo- o la jurisdicción competente. Puede citarse la STS de 25/5/21 [STS 2122/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2122], en la que se recuerda, con cita de anteriores resoluciones del propio TS, que la autonomía propia de la acción directa no elimina la exigencia de admitir o declarar la existencia de responsabilidad de la administración asegurada, por lo que la mención exclusiva e imperativa de la aseguradora como obligada al pago, contenida en la Propuesta de Resolución, resulta equívoca y por ello debe corregirse».

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en este expediente se considera parcialmente conforme a Derecho, en los términos y por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen, que deberían atenderse para que la Resolución del expediente resulte enteramente ajusta a Derecho.