Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 8 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 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. 150/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución formulada 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, 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. La cuantía de la indemnización que se solicita en este procedimiento asciende a 30.000,00 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del presente Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), habiendo sido remitido por el Alcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la antes mencionada LRBRL, así como la

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

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, al haber sufrido en su esfera personal el daño por el que reclama, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP. Por lo tanto, 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, al ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Además, la lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde al Alcalde la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme dispone el art. 107 LMC.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada del mantenimiento de las vías públicas de titularidad municipal, pues al ser una entidad adjudicataria del servicio municipal correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, ostentando en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, se le comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), habiendo presentado escrito de alegaciones y un informe en relación con los hechos.

5. Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se presentó el día 8 de marzo de 2024 en relación con un daño producido el día 7 de febrero de 2024 (art. 67 LPACAP).

6. Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. Por último, reseñar que se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin que tan excesiva dilación tenga justificación alguna; sin embargo, aun expirado éste 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).

II

En cuanto a los antecedentes de hecho, procede reproducir nuevamente lo manifestado en el Dictamen de este Consejo Consultivo 326/2025, de 23 de julio, emitido en relación con el presente asunto, en el que se expuso lo siguiente:

«Que la interesada el día 7 de febrero de 2024, alrededor de las 19:45 horas, cuando transitaba por la carretera entrada de (...), esquina con la calle (...), junto al Horno de Pan, sufrió una caída la tropezar con los restos metálicos de una señal vertical, que sobresalía unos 10 centímetros del firme de la calle y que se hallaba en la esquina de un alcorque, dentro del hueco del mismo, pero ocupando el paso de peatones.

Además, alega la interesada en el escrito presentado el 2 de junio de 2025, que obra en el expediente, que el accidente relatado se produjo en horario nocturno, siendo una zona de escasa visibilidad, motivo por el que no se percató del obstáculo.

Este accidente le causó fractura no desplazada de radio distal derecho, además de un traumatismo fronto-ocular izquierdo, reclamando por ello una indemnización total de 30.000,00 euros».

III

1. El presente procedimiento comenzó a través de la presentación de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, efectuada el día 8 de marzo de 2024, como ya se dijo.

Posteriormente, el día 17 de febrero de 2025, más de un año después de haberse iniciado el procedimiento, se dictó la Resolución del Director del área de Hacienda y Servicios Económicos, por la que se admitió a trámite la reclamación presentada y se inició la tramitación del procedimiento.

2. El procedimiento cuenta con el preceptivo informe del Servicio, con el informe y escrito de alegaciones de la empresa concesionaria del Servicio.

Además, la compañía aseguradora del Ayuntamiento presentó escrito valorando el daño reclamado en 6.078,77 euros.

3. Después de ello, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a las interesadas, presentando ambos escritos de alegaciones. El día 27 de junio de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución, que fue objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 326/2025, de 23 de julio, por el que se requirió a la Corporación Local la retroacción de las actuaciones con la finalidad de practicar la prueba testifical propuesta por la

interesada y no practicada, inicialmente, de forma injustificada, y la emisión de un informe del Servicio complementario.

4. Después de ello, la Administración, con la finalidad de no alargar más la excesiva duración del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, le solicitó a la interesada la declaración jurada de la testigo de los hechos, presentándose la misma el día 24 de septiembre de 2025, sin que la interesada formulara ninguna objeción a la petición del órgano instructor y sin que se le haya causado indefensión alguna por tal motivo.

5. El día 29 de septiembre de 2025 se emitió el informe complementario del Servicio en el que manifestó:

«• La zona donde sucedieron los hechos dispone de una iluminación que cumple con lo dispuesto en la normativa vigente.

• En el expediente se incluye un escrito de la reclamante en el que afirma que "el accidente ocurrió durante la noche, cuando la visibilidad era reducida por la época del año", sin hacer referencia a averías ni a zonas oscuras causadas por ausencia de alumbrado público.

• No hay constancia de que existieran problemas en la red de alumbrado público durante el día que afectaran específicamente a dicha área».

6. Posteriormente, se les otorgó el trámite de vista y audiencia a las interesadas, habiendo presentado alegaciones únicamente la empresa concesionaria del Servicio, que se remitió a lo ya manifestado sobre este asunto.

7. El día 16 de enero de 2026 se emitió una segunda Propuesta de Resolución, que, a su vez, fue objeto del Dictamen 64/2026, de 3 marzo, por el que se le requirió la retroacción de las actuaciones al Ayuntamiento para que se emitiera una nueva Propuesta de Resolución, pues se observó un error en la identificación de la interesada y la testigo en la anterior PR.

8. Finalmente, el día 1 de abril de 2026, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

IV

1. La Propuesta de Resolución nuevamente desestima la reclamación de la interesada al considerar el órgano instructor que la actuación inadecuada de la propia interesada ha ocasionado la plena ruptura del nexo causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y el daño reclamado.

Así, al respecto se afirma en dicha Propuesta de Resolución que:

«La testigo, en su declaración jurada y en relación con el elemento que causó el daño, manifiesta que el mismo se encontraba "colocado sobre un montículo de cemento en la zona de un alcorque, lo que lo hace fácilmente confundible con la propia acera" . En consecuencia, afirma que dicho elemento, tal y como señala el Área de Seguridad Ciudadana en su informe, se hallaba ubicado en la zona correspondiente a un alcorque, no constituyendo ésta una zona transitable de la acera.

Asimismo, no hace mención alguna a una eventual insuficiencia de iluminación en la acera, aun cuando el daño se produjo aproximadamente a las 20:00 horas.

Por otro lado, del informe emitido por el Área de Medioambiente y Servicios Municipales, de fecha 29 de septiembre de 2025, se desprende que la iluminación existente en la zona cumple con los parámetros establecidos en la normativa vigente. En dicho informe se hace constar, asimismo, que la reclamante refiere que el "el incidente ocurre durante la noche cuando la visibilidad era reducida", sin que se haga mención alguna a la existencia de averías, deficiencias o ausencia del servicio de alumbrado público.

A la vista de los antecedentes expuestos, no resulta acreditada la concurrencia del necesario nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, requisito indispensable para la apreciación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dado que el desperfecto que causó el daño se hallaba situado dentro de la zona de tierra del alcorque, según se señaló en el informe del Área de Seguridad Ciudadana y que la acera dispone de anchura suficiente para permitir el tránsito normal de los peatones. En consecuencia, no puede considerarse acreditado que la interesada actuara con la diligencia exigible en el uso de la vía pública, lo que excluye la imputabilidad del daño al funcionamiento normal o anormal del servicio público».

2. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 62/2024, de 1 de febrero, entre otros muchos, se ha manifestado con carácter general que:

«De acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial, «debemos recordar que si bien el art. 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"».

Del mismo modo la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo «de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».

«No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en

cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto, de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Por su parte, la doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ve perfectamente recogida, entre otros, en el Dictamen 410/2023, de 19 de octubre, al señalar:

«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho ("semper necesitas probandi incumbit illi qui agit") así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega ("ei incumbit probatio qui dicit non qui negat") y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios ("notoria non egent probatione") y los hechos negativos ("negativa no sunt probanda"). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

2. A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y 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. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece 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 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)», doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

3. En este caso, se considera que la interesada ha demostrado la veracidad de sus alegaciones en relación con la forma concreta en la que se produjo del hecho lesivo, si bien también se ha de entender probado, en virtud del informe complementario del Servicio, que la zona del accidente se hallaba iluminada correctamente en la fecha en la que se produjo el mismo.

Así mismo, en las fotografías incorporadas al expediente por la Administración y la propia interesada se observa con claridad que el obstáculo (restos de una señal de tráfico) se encontraba situado por completo dentro de un alcorque, es decir, dentro de una zona ajardinada y no habilitada para el tránsito de peatones, sin que dicho objeto obstaculizara en forma alguna el paso de las personas usuarias de la vía pública por la acera.

4. En el referido Dictamen (DCCC 62/2024), emitido en relación con un supuesto similar al que aquí nos ocupa, se ha señalado 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)".

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma:

« (…) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(…) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso».

5. Pues bien, esta doctrina es plenamente aplicable aplicación a este asunto que aquí nos ocupa y permite afirmar que la interesada decidió voluntariamente transitar por una zona no habilitada para el uso de los peatones, asumiendo con tal actuación indebida la plena responsabilidad de lo sucedido.

Por ello, procede afirmar que la conducta inadecuada de la interesada ha ocasionado la plena ruptura de la relación de causalidad entre el actuar administrativo y el daño reclamado, procediendo la desestimación de su reclamación.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal por los motivos expuestos en el presente Dictamen.