Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto de la Cruz 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. 182/2026 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 Puerto de la Cruz, 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 21.266,01 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 Puerto de la Cruz, 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: Sr. Fajardo Spínola.**

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, la reclamación se fundamenta en el mal funcionamiento del servicio público viario de titularidad municipal, deduciéndose que este servicio se presta directamente por la Administración, si bien en lo que corresponde a la iluminación viaria se gestiona a través de la empresa concesionaria (...), a la cual se le da traslado de la reclamación y se le requiere informe relativo a la iluminación del lugar del accidente, el cual obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo.

Pues bien, al ser una entidad concesionaria 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, sin embargo, no se le otorgó el trámite de vista y audiencia, no ocasionándole indefensión alguna con ello, pues su informe es el único que se tiene en cuenta por parte de la Administración en la Propuesta de Resolución, motivo este, junto con la necesidad de no alargar aún más el presente procedimiento, de extensa e inapropiada duración, (sobre lo que nos pronunciaremos posteriormente) para evitar más perjuicios a la interesada, da lugar a que entremos a pronunciarnos sobre el fondo del presente asunto.

5. Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se presentó el día 5 de marzo de 2018 en relación con un daño producido el día 26 de enero de 2018 (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 con creces el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), lo que se producirá cerca de ocho años después de haber presentado la reclamación, sin que tan excesiva dilación tenga justificación alguna.

Al respecto se ha de señalar que el segundo y último trámite de audiencia a la interesada se le otorgó el 19 de agosto de 2019, vencido ya el plazo resolutorio; tras ello, pese a los diferentes requerimientos de la interesada para que se resolviera su reclamación, los cuales obran en el expediente, la solicitud de Dictamen de este Consejo Consultivo tiene registro de entrada de 4 de mayo de 2026. Tan dilatado periodo de tramitación que no ha sido justificado, no sirve al principio legal de celeridad de los procedimientos (art. 71 LPACAP).

Por último, señalar que 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, del escrito de reclamación de la interesada, se deduce que son los siguientes:

Que la interesada el día 26 de enero de 2018, en horario nocturno, cuando transitaba por la (...), en las inmediaciones del Hotel (...), sufrió una caída al introducir uno de sus pies en un alcorque situado en la acera, del que no se pudo percatar por la falta de iluminación de la zona.

Este accidente le causó esguince de tobillo grado II, reclamando, tanto por la lesión, como por los gastos derivados de la misma, una cuantía total de 21.266,01 euros.

III

1. El presente procedimiento comenzó a través de la presentación de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, efectuada el día 5 de marzo de 2018, como ya se dijo.

Posteriormente, el día 8 de mayo de 2018, por Decreto de la Alcaldía se admitió a trámite la reclamación formulada.

2. El procedimiento cuenta con el preceptivo informe del Servicio y con el informe de la empresa concesionaria del Servicio de alumbrado público, en el que se afirma que «*(...), empresa adjudicataria de la gestión del servicio de alumbrado público, expone:*

«Que el día 26 de enero de 2018 en la acera derecha de la (...) a las 23:00h todos los puntos de alumbrado público estaban funcionando correctamente.

Que no existe comunicación de incidencia previa en relación a la instalación de alumbrado en la zona.

Que como prueba, se muestran fotos tomadas de la zona:

(...)

Quedando de esta manera demostrado el buen funcionamiento de la instalación en el momento del incidente».

3. Se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose las pruebas testificales propuestas por la interesada.

4. Después de ello, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, presentando escrito de alegaciones. Posteriormente, se solicitó valoración del daño a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, que valoró los daños físicos en 13.469,62 euros y los daños económicos en 792,65 euros. Posteriormente, se le volvió a otorgar el trámite de vista y audiencia a la interesada el día 19 de agosto de 2019, presentado alegaciones.

5. Finalmente, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, cuya fecha de emisión se desconoce.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de la interesada al considerar el órgano instructor que no concurre nexo causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños reclamados, pues la actuación inadecuada de

la propia interesada es la causa exclusiva del accidente y ocasiona la plena ruptura del nexo casual.

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

«El motivo invocado por la Sra. (...) como causante de sus lesiones, es la existencia de un parterre o alcorque ausente de árbol o planta, en la acera de la (...) donde introduce un pie y cae, agravado, según sus manifestaciones, por la escasa iluminación. Analizando sus argumento, no se acredita que la luz artificial que iluminaba la vía pública en la que la recurrente sufrió el siniestro fuera insuficiente, o que existiera alguna deficiencia en el alumbrado público que impidiera o dificultara la visibilidad del mobiliario urbano, no habiendo aportado la reclamante ningún informe técnico que permita deducir que la iluminación artificial de la vía pública era escasa, nula o incumplía la normativa aplicable, ni se refuta el contenido del informe de la concesionaria, al que ha tenido acceso; por el contrario, las alegaciones presentadas por la interesada en el plazo concedido a tal finalidad, se centran en el desglose de la indemnización exigida.

A mayor abundamiento, de los actos de instrucción realizados, además de la consulta a las imágenes en la plataforma del Instituto Geográfico Nacional, Fototeca, y las fotografías incrustadas en el informe emitido por la concesionaria del Servicio de alumbrado público, (...), incluso de una visualización del estado de la acera mediante consulta en el Street View de Google Maps, en la fecha más cercana al incidente, dic 2018, se infiere que la antedicha acera discurre recta por toda la longitud de la vía, excepto en las confluencias con dos calles.

La acera donde se producen los hechos está diseñada en dos tramos longitudinales perfectamente apreciables, uno pegado a la calzada -o zona de rodadura de vehículos-cuya línea a lo largo de toda la calle está compuesto por mobiliario urbano diverso como papeleras, farolas y alcorques equidistantes y el otro más cercano a la fachada del hotel completamente diáfano y adecuado para el tránsito peatonal. Ambas zonas son apreciables a simple vista, más aún con un alumbrado encendido que ubica cada uno de los elementos. En concreto una de las farolas se encuentra a escasos metros de la jardinera, quedando perfectamente iluminada la zona frente a la reclamante –donde se halla el alcorque– más aún teniendo en cuenta que existe una doble iluminación, otra farola cercana a la esquina que acaba de dejar atrás, en la avenida Venezuela, además, de la existencia de otros puntos de luz ubicados en el paseo central, cuya iluminación también incide en toda la vía.

La afectada aporta dos fotografías de un alcorque del que no se puede determinar su ubicación, al tratarse de una imagen en primer plano; pero suponiendo que se trata del que nos ocupa, se encuentra rodeado por un pretil al mismo nivel que el pavimento de la acera, de color y textura diferentes, además de la entidad de sus dimensiones, que lo hacen perfectamente palmario; por lo que se puede apreciar se encuentra rellenado con tierra y lo

que parecen restos de basura, es decir que no es un hueco abierto con profundidad; se advierte un desnivel entre la acera y la tierra del parterre, como puede verse en cualquier otra de las zonas ajardinadas de la Ciudad de las mismas características. No se alega en ningún momento del procedimiento que hubiera desconchados, desperfectos, roturas o desniveles que pudieran hacerla tropezar o balanceos sorpresivos que pudieran desestabilizar su marcha.

Según informe emitido por la concesionaria del servicio de alumbrado público (...), ningún punto de alumbrado en la (...) se encuentra fuera de funcionamiento, operando todos correctamente en el momento del accidente.

La referida concesionaria aporta fotografías nocturnas en las que se puede advertir una clarísima visión de toda la avenida en toda su longitud, de extremo a extremo, no siendo perceptible ninguna zona poco iluminada o con nula iluminación y concluye con la inexisten de incidencias previas en relación con las instalaciones de alumbrado en esa zona.

Dicha afirmación también es confirmada por la Policía Local, que a requerimiento de la Instructora del procedimiento informa sobre la ausencia de incidencias ocurridas en el alcorque objeto del incidente. De igual forma, de una revisión de las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial que han tenido entrada en este Ayuntamiento, no consta, salvo error u omisión involuntarios, que se haya producido accidentes en el alcorque que nos ocupa, ni antes, ni después, ni hasta la fecha actual.

Hemos de tener en cuenta que la ausencia de un árbol o vegetación, a que también alude la interesada, no puede considerarse una situación anómala, ya que, sobre todo en zonas urbanas, pueden ocurrir agresiones o que las circunstancias de los mismos no les permitan crecer e incluso marchitarse y morir y en ocasiones permanecer sin plantar debido a la época del año en la que se encuentran u otros motivos, pero, es que si se hubiera plantado con una vegetación de crecimiento incipiente el resultado del incidente no hubiera variado porque el motivo fundamental de la caída es que no se percata de la existencia del alcorque, perceptible con una mínima precaución en su deambular.

(...)

Se debe considerar que los alcorques no son espacios transitables por los peatones y atendiendo a las condiciones de luminosidad aludidas y la ubicación de todo el mobiliario urbano en una misma línea de la acera, así como una clara zona de tránsito peatonal diáfano en la misma, donde la interesada debió permanecer y evitar así el riesgo o incluso sortear el elemento con una mínima precaución, sorteándolo, como hizo el resto de los transeúntes, al ser perfectamente apreciable, no pudiendo considerarse un elemento sorpresivo a pesar de la hora del incidente y tampoco peligroso como demuestra el hecho de no haberse producido otros incidentes en ese punto concreto.

Dicho lo anterior, podemos concluir, que la reclamante no adoptó las medidas especiales de precaución por una zona no habilitada para el tránsito peatonal (jardineras), estando el origen del daño localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido y consiguientemente procede dictar resolución desestimatoria de la responsabilidad pretendida».

2. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 188/2026, de 18 de mayo, 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:

«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 asunto, se considera que la interesada ha demostrado la veracidad de los daños alegados por ella, como sostiene la Administración, además de la realidad de la caída e incluso que la misma se produjo al transitar la interesada por un alcorque situando en la acera, pero no ha demostrado que la zona estuviera mal iluminada, pues, al contrario, en informe de la concesionaria y las fotografías incorporadas al mismo se observa que la vía pública estaba bien iluminada, estando situada una de la farolas en las inmediaciones del alcorque referido.

Además, las fotografías presentadas por la propia interesada demuestran que el alcorque se hallaba en un lateral de la acera, no en el centro, que por sus propias características era fácilmente perceptible para cualquiera, ello sin olvidar que el alcorque, que tenía tierra, no constituía un desnivel peligroso, y, por todo ello, era fácilmente evitable para cualquier persona usuaria de la vía pasar sobre el mismo.

4. En el mencionado Dictamen de este Consejo Consultivo (DCCC 188/2026), emitido en relación con un supuesto de gran similitud 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. Esta doctrina que resulta ser aplicable al presente supuesto, nos permite considerar 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 todo ello, procede afirmar que la actuación 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 favorablemente 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.