Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Ingenio en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 189/2026 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 Ingenio 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 calle (...), a la altura del n.º 34- el día 20 de septiembre de 2023.

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 [45.014,79 €] 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: Sra. Navarro de Paz.**

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 de la 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 20 de septiembre de 2023 y la reclamación se interpone con fecha 5 de octubre de ese mismo año. 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, la demora producida no impide 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.

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 -ante el Ayuntamiento de la Villa de Ingenio- 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.

Los hechos que fundamentan la pretensión indemnizatoria se sitúan el día 20 de septiembre de 2023, en torno a las 19:00 horas, cuando la reclamante transitaba, en compañía de su esposo, por la confluencia de la avenida (...) con la calle (...). Según se expone, al alcanzar dicha intersección sufrió un resbalón y posterior caída, que se atribuye al deficiente estado de la acera, caracterizado por la concurrencia de una pendiente pronunciada y la presencia de baldosas podotáctiles destinadas a personas invidentes que, debido a su desgaste, presentaban una superficie lisa y resbaladiza. Tales circunstancias, a juicio de la reclamante, generaban una situación de riesgo incompatible con las condiciones mínimas de seguridad exigibles al viario público.

Como consecuencia directa de dicha caída, la reclamante sufrió lesiones de especial gravedad, consistentes en fractura de tibia y peroné del miembro inferior izquierdo, requiriendo asistencia sanitaria inmediata y posterior ingreso hospitalario. Fue sometida a intervención quirúrgica el día 2 de octubre de 2023, mediante la colocación de material de osteosíntesis, siendo dada de alta hospitalaria el 4 de octubre siguiente, con indicación de tratamiento farmacológico, control clínico y deambulación asistida.

El proceso de recuperación se prolongó en el tiempo, incluyendo tratamiento rehabilitador -entre los meses de febrero y abril de 2024- y dio lugar a una situación de incapacidad temporal desde la fecha del accidente hasta el 2 de mayo de 2024.

Finalizado el tratamiento, la interesada presenta secuelas, consistentes en dolor residual, alteración de la marcha con ligera cojera, afectación funcional y perjuicio estético derivado de las cicatrices quirúrgicas y de la propia deambulación, según resulta del informe pericial aportado.

Desde la perspectiva fáctica y probatoria, la reclamación se apoya, entre otros elementos, en el informe de actuación policial, en el que se pone de manifiesto tanto la peligrosidad del lugar como la existencia de comunicaciones previas a la Administración acerca del deterioro del pavimento, así como en el informe técnico municipal que reconoce la acusada pendiente del punto en cuestión y el desgaste de las baldosas. Asimismo, se alega la existencia de caídas anteriores en la misma zona, lo que la reclamante interpreta como indicativo del conocimiento previo del riesgo por parte del Ayuntamiento y de la ausencia de actuaciones eficaces para su reparación.

Sobre la base de lo anterior, la interesada sostiene la concurrencia de los presupuestos necesarios para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, en particular, la existencia de un daño efectivo, evaluable e individualizado, así como la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario —calificado como deficiente— y el resultado lesivo producido, descartando la concurrencia de factores externos o de fuerza mayor.

Finalmente, la reclamante cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 45.014,79 € -con arreglo al baremo de tráfico-, comprensiva de los perjuicios derivados del periodo de incapacidad temporal, las secuelas permanentes y el perjuicio estético, interesando igualmente el abono de los intereses legales correspondientes.

III

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

1.- Con fecha 5 de octubre de 2023 (...) 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 20 de septiembre de 2023.

2.- Con fecha 8 de noviembre de 2023 se incorpora al expediente informe de la policía local de Ingenio, de 20 de septiembre de 2023, en relación con la intervención policial practicada el día de la caída.

3.- Mediante Decreto n.º 7445/2023, de la Sra. Alcaldesa-Presidenta, de 10 de noviembre de 2023, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada. Dicho acto es notificado a la reclamante, a su representante y a la entidad aseguradora con la que el Ayuntamiento de Ingenio tiene concertada póliza de seguro de responsabilidad civil. Dichas notificaciones son recibidas por la parte interesada con fecha 13 de noviembre de 2023 y por la aseguradora el día 18 del mismo mes y año.

4.- Con fecha 28 de junio de 2024 se evacua informe técnico del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Ingenio en relación con el siniestro producido.

5.- Con fecha 25 de julio de 2024 el órgano instructor acuerda la admisión de la prueba documental aportada por la reclamante [*"Informe clínico de alta del servicio de traumatología y cirugía ortopédica, de fecha 4 de octubre de 2023"*, *"Parte de alta de fecha 2 de mayo de 2024"*, etc.], así como la toma de declaración a los testigos propuestos por la interesada, disponiéndose la apertura de un periodo de treinta días para practicar las pruebas admitidas.

El precitado acuerdo probatorio consta debidamente notificado a la interesada y a la aseguradora municipal.

6.- Con fecha 5 de agosto de 2024 se procede a la práctica de la prueba testifical -mediante la toma de declaración a (...) y (...)-, con el resultado que obra en las actuaciones.

7.- Con fecha 5 de agosto de 2024 la representante -(...)- de la interesada presenta escrito ante el Ayuntamiento de Ingenio en el que, tras exponer los antecedentes fácticos y jurídicos que tuvo por convenientes, interpone, nuevamente, reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública a raíz de la caída sufrida por su representada en la vía pública el día 20 de septiembre de 2023.

Junto al escrito de reclamación se adjunta, entre otros documentos, el informe médico pericial elaborado por el Dr. (...), de valoración económica de los daños sufridos por la reclamante.

8.- Con fecha 12 de agosto de 2024 la reclamante presenta escrito ante el Ayuntamiento de Ingenio solicitando la toma de declaración a su esposo -(...)-, en calidad de testigo.

9.- Con fecha 9 de octubre de 2024 se acuerda la apertura de un periodo extraordinario de prueba, admitiéndose la prueba testifical propuesta por la reclamante.

10.- Con fecha 21 de octubre de 2024 se extiende acta de comparecencia ante las dependencias de la Policía Local, dejando constancia del resultado de la toma de declaración al testigo (...).

11.- Con fecha 21 de enero de 2025 la entidad aseguradora municipal formula escrito de alegaciones negando la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública asegurada e incorporando informe de valoración económica de las lesiones, en el que se indica lo siguiente:

«*Sin que sirva como asunción de responsabilidad, tras el estudio de la documentación médica aportada por la reclamante, quien cuantifica los daños en 45.014,79 €, mostramos nuestra disconformidad, puesto que existe una clara pluspetición. Tras el estudio de la documentación médica aportada por la reclamante, nuestros peritos valoran las lesiones en 30.493,92 €. Desglosado de la siguiente forma:*

- Total Sanidad: 225 días

- Perjuicio de los cuales Grave: 14; Moderado: 211

- Perjuicio estético: 7 puntos

- Secuelas puntuadas:8 puntos.

- Pérdida de calidad de vida: leve en grado mínimo».

12.- Con fecha 24 de enero de 2025 se acuerda la apertura de un nuevo trámite de audiencia, que es notificado a todas las partes personadas el día 27 de enero de 2025.

13.- Con fecha 7 de febrero de 2025 la representante de la interesada formula escrito de alegaciones en el que, tras manifestar cuanto tiene por conveniente, interesa, una vez más, la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ingenio y el correspondiente resarcimiento de la perjudicada en la cantidad de 45.014,79 €.

14.- Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, «*con fecha 10 de junio de 2025 la entidad aseguradora (...) remite Informe (...), donde desglosa las cuantías de las*

consideraciones médico-legales de aplicación en el supuesto que nos ocupa, por total de 30.493,92 €, por los 225 días de perjuicio, correspondientes a los conceptos de:

*- Perjuicio grave: 14*89,27 = 1.249,78 €*

*- Perjuicio moderado: 211*61,89 = 13.058,79 €*

- Puntuación perjuicio psicofísico: 8 puntos = 7.738,22 €

- Puntuación perjuicio estético: 7 puntos = 6.661,75 €

- Pérdida de calidad de vida por secuelas (leve) = 1.785,38 €».

A continuación, y «*con fecha 16 de junio de 2025 se emite Providencia de Instrucción de nueva práctica del trámite de audiencia del expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial en instrucción, por incorporación de documentos al expediente. Se pone de manifiesto a la interesada reclamante que puede consultar los documentos obrantes en el expediente concediéndole un plazo de 10 días hábiles para que formule las alegaciones y presente los documentos que considere oportunos. Consta la recepción de la notificación el 16 de junio de 2025 por la representante de la interesada. El día 26 del mismo mes y año la recibe la entidad aseguradora*».

Finalmente, «con fecha 19 de junio de 2025 (...), la parte reclamante presenta escrito de alegaciones sobre el informe de valoración de daños emitido por la entidad aseguradora».

15.- Con fecha 22 de abril de 2026 se evacua informe jurídico por el técnico adscrito al departamento municipal de Patrimonio en el que, tras analizar las alegaciones formuladas por la reclamante, propone «*desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños presentada por (...)* (...), *al no acreditarse que el estado del pavimento en el punto de la caída presentara un defecto que excediera los estándares ordinarios de conservación exigibles en una vía urbana. El firme mostraba únicamente un desgaste propio del uso, sin roturas ni desniveles relevantes que generasen un riesgo cualificado o imprevisible para los viandantes. A ello se añade que la zona ofrecía plena visibilidad y era objetivamente salvable mediante una deambulación atenta, por lo que el resultado lesivo se vincula a la falta de diligencia en el tránsito por un espacio público y no a un funcionamiento anormal del servicio municipal. En consecuencia, no concurre imputación objetiva del daño a esta Administración*».

Informe que es asumido íntegramente por el Concejal de Transición Ecológica y Sostenibilidad, Planificación Estratégica, Patrimonio, Vivienda y Playas, formulando, en idéntico sentido, Propuesta de Resolución -desestimatoria-con fecha 24 de abril de 2026.

16.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de mayo de 2026, la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Ingenio 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. Una vez examinado el contenido del expediente administrativo instruido este Consejo considera que procede desestimar la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración planteada por la Sra. (...) contra el Ayuntamiento de Ingenio.

Del resultado de la instrucción no cabe tener por acreditado, con el grado de certeza exigible en Derecho, ni el lugar exacto en que se produjo la caída ni el concreto mecanismo causal determinante del siniestro, extremos ambos indispensables para poder imputar el resultado lesivo al funcionamiento del servicio público municipal. En efecto, aunque del expediente resulta suficientemente acreditada la realidad del daño corporal padecido por la reclamante, no sucede lo mismo con el presupuesto fáctico necesario para anudar dicho daño a un funcionamiento normal o anormal del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías municipales, pues la prueba practicada no permite reconstruir de forma precisa, homogénea y concluyente las circunstancias materiales del siniestro.

En primer lugar, no ha quedado acreditado el punto exacto de la caída. La propia versión ofrecida por la reclamante a lo largo del procedimiento presenta elementos de imprecisión que impiden fijar con seguridad el concreto enclave del siniestro dentro del ámbito general de la intersección entre la avenida (...) y la calle (...). A ello se une que las declaraciones prestadas no ofrecen una reconstrucción coincidente y cerrada del episodio, pues el relato del esposo de la reclamante [éste refiere que la caída « (...) *ocurrió entre los tramos de pavimento invidente y pavimento normal*»] no resulta plenamente concordante con lo afirmado por ésta en otros momentos del expediente -« (...) *el considerable deterioro de las baldosas de botones situadas en la zona* (en general, sin especificar)*,* (...), *unido a la pronunciada pendiente de la esquina, generaban una situación de alto riesgo para los peatones*»-, y las dos testigos propuestas no presenciaron directamente la caída, limitándose a manifestar que vieron a la lesionada ya en el suelo o inmediatamente después del hecho. En consecuencia, la prueba testifical practicada únicamente permite corroborar la existencia del accidente y la presencia de la reclamante en la

zona, pero no identificar con la precisión necesaria el exacto lugar donde se produjo la caída ni el elemento concreto del pavimento que pudiera haberla ocasionado.

Esta indeterminación no es una cuestión menor ni meramente accesoria. Antes al contrario, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por caídas en la vía pública, la fijación exacta del lugar del siniestro constituye un extremo esencial, pues solo a partir de dicha concreción es posible conectar el daño con un defecto determinado de la infraestructura viaria y verificar si ese defecto reviste entidad bastante para fundar la imputación a la Administración. Si no se acredita dónde cayó exactamente la reclamante, tampoco puede afirmarse con la necesaria solvencia probatoria qué concreta anomalía del viario habría operado como causa eficiente del resultado dañoso.

En segundo lugar, tampoco ha quedado debidamente acreditado el mecanismo causal de producción del siniestro. La instrucción no permite tener por probado si la caída obedeció realmente a un resbalón por el desgaste del pavimento, a una pérdida de equilibrio derivada de la pendiente existente, a un tropiezo, a una distracción en el deambular o, incluso, a una combinación de factores personales y contextuales. El único relato directo de la mecánica del accidente procede del esposo de la reclamante, quien refiere un resbalón sobre baldosas lisas; sin embargo, tal versión no viene corroborada por testigos presenciales directos ni por otros medios de prueba objetivos que permitan elevar dicha hipótesis al rango de hecho acreditado. Por el contrario, del expediente resulta únicamente la existencia de una zona con cierta pendiente y con desgaste superficial del pavimento, pero no la prueba concluyente de que tales circunstancias fueran, en este caso concreto, la causa directa, inmediata y determinante de la caída.

2. Desde la perspectiva de las reglas de la sana crítica, esta insuficiencia probatoria impide tener por acreditado el nexo causal en los términos exigidos por el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial. Y es que no basta con que una determinada hipótesis explicativa del accidente resulte verosímil o plausible, ni basta tampoco con la mera constatación de que el siniestro tuvo lugar en una vía pública que presentaba determinadas características físicas. Lo jurídicamente exigible es que quede probado que el daño trae causa directa del funcionamiento del servicio público, esto es, que existe una relación cierta y suficientemente acreditada entre el estado del viario y el resultado lesivo producido. Cuando, como aquí sucede, persiste una duda razonable acerca de dónde se produjo exactamente la caída y de

por qué se produjo, no puede reputarse cumplida la carga probatoria que incumbe a quien ejercita la pretensión resarcitoria.

No desvirtúa esta conclusión la existencia en el expediente de referencias genéricas a la peligrosidad de la zona, a determinadas caídas previas o a posteriores actuaciones de mejora urbana. Tales elementos, aun pudiendo constituir indicios de contexto, no suplen la necesidad de acreditar el concreto presupuesto fáctico del caso litigioso, ni permiten identificar por sí solos el exacto punto del accidente ni el mecanismo real de su producción. Del mismo modo, tampoco el hecho de que el informe técnico municipal describa una pendiente relevante o un desgaste superficial del pavimento permite afirmar automáticamente la responsabilidad administrativa, pues la eventual concurrencia de condiciones mejorables en la urbanización no equivale, sin más, a la acreditación de que ese concreto estado de la vía fue la causa eficiente del daño sufrido por la reclamante.

En el presente caso, únicamente puede tenerse por probado que la zona donde ocurrió el accidente presentaba una pendiente acusada y un cierto desgaste superficial del pavimento. Sin embargo, no ha quedado acreditada la existencia de un defecto concreto del viario —como una rotura, un desnivel relevante, un obstáculo inesperado o una anomalía de especial entidad— que permita atribuir jurídicamente la caída al funcionamiento del servicio público. En estas condiciones, el siniestro no puede reconducirse al incumplimiento de un estándar objetivo de conservación exigible a la Administración municipal, sino que ha de encuadrarse en el ámbito de los riesgos generales u ordinarios inherentes al tránsito peatonal por la vía pública, riesgos que no generan por sí solos responsabilidad patrimonial de la Administración, pues ésta no viene obligada a indemnizar toda caída producida en la calle por el mero hecho de haberse producido en un espacio público.

En definitiva, la prueba practicada permite tener por acreditado el daño, pero no la imputación causal del mismo a un funcionamiento anormal del servicio público viario. La ausencia de prueba bastante sobre el lugar exacto del siniestro y sobre el mecanismo concreto que lo desencadenó, determina que no pueda considerarse cumplido uno de los requisitos esenciales de la responsabilidad patrimonial, cual es la existencia de un nexo causal cierto, directo e individualizado entre la actuación administrativa y el perjuicio reclamado. Por ello, y sin necesidad de negar la realidad de las lesiones padecidas, procede desestimar la reclamación planteada, al no haber quedado acreditados de manera suficiente los hechos constitutivos de la pretensión indemnizatoria.

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 es conforme a Derecho en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.