Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 5 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre 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 (...), en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 305/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna mediante Oficio de 9 de julio de 2026 -con entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de julio de 2026-, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el citado Ayuntamiento, a raíz de la reclamación interpuesta por (...), en nombre y representación de (...), a causa del mal estado del pavimento (loseta levantada y rota) en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna.

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), al solicitarse como indemnización 48.799 euros, lo que supera el límite cuantitativo establecido por el precitado artículo de la 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 (en adelante, LPACAP).

Por otra parte, la competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Excmo. Sr. Alcalde, según lo establecido en el art. 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

3. En el análisis a efectuar resultan 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (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. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

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 personales sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal, si bien, en este caso actúa mediante la representación, debidamente acreditada, de (...) (art. 5 LPACAP).

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

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo de un año legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, toda vez que se presentó el día 14 de octubre de 2022 respecto de un accidente acaecido el día 23 de octubre de 2021.

6. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, corresponde a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal. Esta competencia ha sido delegada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 9 de enero de 2024 a favor de la Concejalía de Hacienda y Servicios Económicos.

7. 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). En el presente caso se ha superado, muy ampliamente, el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la perjudicada en su reclamación se fundamenta en que sufrió una caída el día 23 de octubre de 2021 mientras caminaba por la (...). En concreto, los hechos son descritos en el escrito de reclamación, formulado por la representación de la interesada, en los siguientes términos:

«PRIMERO.- Que el día 23 de octubre de 2021 mientras mi representada paseaba por la (...) en San Cristóbal de La Laguna, debido al mal estado de la calle cuando pisó una loseta que se hallaba suelta, ésta se levanta, le hace una especie de zancadilla de tal forma que cae al suelo, siendo socorrida por su acompañante (...), y dos agentes de la Policía Local que presenciaron lo ocurrido.

Dichos policías y su acompañante se encargaron de llamar a la ambulancia, la cual la trasladó al Hospital Universitario que era el que le pertenece por estar hospedada en el Hotel (...)en el Puerto de la Cruz.

(...)

SEGUNDO.- Del hecho anterior, esto es, de su caída fue testigo presencial (...), que la acompañaba y los Agentes de la Policía Local n.º 11367 y 13195, que en ese momento se encontraban en la zona. Se acredita lo anterior con Parte de incidencia levantado por la Policía Local que intervino en el momento de la caída.

(...)

TERCERO.- Después de llamar a la ambulancia, mi representante fue asistida por el Servicio de Urgencias del Hospital Complejo Hospitalario Universitario de Canarias, presentando las siguientes lesiones: traumatismo en cadera izquierda con importante dolor e impotencia funcional posterior. Contusión de cadera derecha. Movilidad articulada por el dolor.

(...)

CUARTO.- Que desde su regreso a su domicilio y puesto que el dolor persistía y con más intensidad que al principio, acudió al servicio de urgencias del Hospital (...)de Marbella, donde se le diagnosticó fisura de cuello de fémur y fractura periprotésica en cadera izquierda de lo cual ha sido intervenida quirúrgicamente.

(...) Se encuentra en espera para someterse a una nueva intervención quirúrgica, de la que iremos aportando los informes médicos que vaya recibiendo».

Junto con la reclamación, y a lo largo de la tramitación del procedimiento, se han aportado por la reclamante los siguientes documentos:

Acreditación de la representación con la que se actúa, diversa documentación clínica, declaración jurada de la testigo presencial que acompañaba a la reclamante, así como solicitud de práctica de prueba testifical a esta testigo, parte de incidencia n.º 2021-6541, elaborado por la Policía Local que intervino, informe del SUC que acredita remisión de ambulancia, así como informe del servicio prestado por ésta, y fotografías del lugar del accidente y de la accidentada en el suelo tras la caída.

En cuanto a la valoración económica del daño por el que reclama, si bien no se cuantifica en la reclamación, sí se hace en trámite de subsanación, valorando el daño en 48.799 euros, en virtud de informe pericial aportado, lo que se solicita como indemnización.

III

1. En cuanto a la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de la falta de resolución en el plazo legalmente previsto, lo que ya se ha señalado, con una gran e injustificada dilación, ésta resulta conforme a Derecho, pues, si bien no se ha abierto trámite probatorio, sin embargo, en este caso, no se ha producido indefensión a la interesada, pues la Administración ha tenido por probados los hechos por los que se reclama, por lo que la ausencia de este trámite no obliga a retrotraer las actuaciones, tratándose de una cuestión puramente formal. Así, sobre este trámite se ha pronunciado en varias ocasiones este Consejo Consultivo, con cita de la jurisprudencia al respecto, *v.g.* en el Dictamen 220/2020, de 3 de junio de 2020, donde se señalaba:

«la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1997, que recogiendo las SSTC 43/1989 (EDJ 1989/1852), 101/1990 (EDJ 1990/5855), 6/1992 (EDJ 1992/270) y 105/95 (EDJ 1995/3109), aclara que para que pueda apreciarse una posible indefensión contraria al art. 24.1 CE (EDL 1978/3879), es necesario que esta sea material y no meramente formal, lo que implica que el pretendido defecto haya supuesto un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa y que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del interesado; no procediendo, en ningún caso, la retroacción de las actuaciones cuando el resultado del litigio hubiera permanecido inalterable de no haberse producido la omisión denunciada; de semejante tenor la STS 11 de noviembre de 2000, que apunta que para dar lugar a la nulidad de las actuaciones es

necesario que concurran, por una parte, unos claros y manifiestos defectos de forma, y por otra que estos defectos hayan causado indefensión a quien denuncia el defecto; añadiendo que se precisa, además, que no haya sido posible denunciarlos antes de recaer sentencia o resolución que pongan fin al proceso, y que estas no sean susceptibles de recurso.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 estableció que "La efectividad de la indefensión requiere la concurrencia de determinados requisitos, y así: Que el análisis de la indefensión se realice siempre en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 145/1986, de 24 de noviembre (EDJ 1986/145)); que se produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte procesal, un perjuicio de índole material que le impida poder defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional [SSTC 186/1998 (EDJ 1998/30678), 145/1990 (EDJ 1990/8850), 230/1992 (EDJ 1992/12339), 106/1993 (EDJ 1993/2815), 185/1994 (EDJ 1994/14449), 1/1996 (EDJ 1996/15), 89/1997 (EDJ 1997/2615), entre otras muchas], y que ese menoscabo esté en relación con la infracción de normas procesales y no responda a otras causas y que la indefensión no haya sido provocada por la parte que la invoca [STC 57/1984, de 8 de mayo (EDJ 1984/57)), bien a través de un comportamiento negligente o doloso (SSTC 9/1981 (EDJ 1981/9),1/1983 (EDJ 1983/1), 22/1987 (EDJ 1987/22), 36/1987 (EDJ 1987/36), 72/1988 y 205/1988), bien por su actuación errónea (STC 152/1985, de 5 de noviembre (EDJ 1985/126)], o bien por una conducta de ocultamiento en aquellos supuestos en los que el motivo invocado para instar la nulidad se funda en la falta de emplazamiento, incluso en el caso de que la misma la hubiese provocado la imprecisa técnica en la utilización de los medios procesales previstos por el ordenamiento (STC 109/1985, de 8 de noviembre».

2. Los trámites realizados en este procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia con la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial efectuado el día 14 de octubre de 2022.

- El 24 de octubre de 2022 se solicita informe al Área de Obras e Infraestructuras, lo que se reitera el 3 de noviembre de 2023, viniendo a emitirse el 7 de febrero de 2024, señalándose en el mismo:

« (…)

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) El incidente ocurrió debido a una loseta levantada en la (...).

d) No interviene empresa adjudicataria.

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

f) No señalización en el lugar de referencia.

g) 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 (...) debido al estado de las baldosas y adoquines».

- El 24 de octubre de 2022 se da traslado de la reclamación a la entidad aseguradora del Ayuntamiento.

- El 13 de marzo de 2024, se dicta Resolución del Sr. Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana, por la que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación formulada y el inicio del expediente, requiriendo, asimismo a la interesada para que subsanara su reclamación mediante la aportación de diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente.

- La reclamante presenta la documentación requerida el 10 de abril de 2024, constando en ella la documentación clínica relativa al estado actual de las lesiones sufridas, DNI de la reclamante, informe pericial de valoración de los daños por los que se reclama, en el que se cuantifica el daño en 48.799 euros, y declaración jurada de la testigo presencial de los hechos, donde manifiesta:

« (...) Vi caer -a la reclamante- en la (...) en San Cristóbal de La Laguna al pisar una loza que se hallaba despegada y que al ser pisada se levantó por el otro extremo hundiéndola y levantando el otro extremo con el cual chocó su pie haciendo una zancadilla inevitable que la hizo caer al suelo, al momento el policía que nos atendió llamó a la ambulancia, que se llevó a la accidentada.

(...)

Todo lo anterior aquí expuesto fue presenciado por los paseantes que en ese momento se encontraban en la plaza, de los que no tenemos datos, solo una señora que decía ser

enfermera y que nos socorrió, el policía que llamó a la ambulancia y que nos acompañó en el proceso hasta el traslado».

- Con fecha 18 de junio de 2025 se requiere a la entidad aseguradora municipal la emisión de informe de valoración del siniestro, que es emitido el 10 de julio de 2026, constando en el mismo la siguiente valoración:

«- 116 días Moderados x 54,79 = 6.356,16 euros.

163 días Básicos x 31,61 = 5.151,85 euros.

4 puntos de secuela = 3.235,74 euros.

2 Intervención quirúrgica = 1.684,84 euros.

La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 16.428,58 euros».

- El 26 de febrero de 2026 se presenta escrito por la reclamante instando el impulso del procedimiento, solicitando que se dicte resolución expresa de forma inmediata, tras enunciar el devenir del procedimiento que evidencia una gran dilación.

- Conforme al art. 82 LPACAP, se procedió a la apertura de trámite de audiencia en fecha 28 de abril de 2026, debidamente notificado a la representante de la reclamante el 30 de abril de 2026, sin que conste la presentación de alegaciones en este trámite.

- El 7 de julio de 2026 se dicta Informe-Propuesta de Resolución por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, con base en los fundamentos esgrimidos en el Punto Tercero de las Consideraciones Jurídicas.

- Mediante Oficio de fecha Oficio de 9 de julio de 2026 (con entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de julio de 2026), se solicita le evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no existe relación de causalidad entre el daño padecido y el funcionamiento del servicio público municipal, atribuyendo la responsabilidad a la propia reclamante por su falta de diligencia debida al circular.

La fundamentación contenida en la Propuesta de Resolución para la desestimación de la reclamación, en los términos indicados, es la siguiente:

«En el presente supuesto no ha quedado acreditado el presupuesto esencial de la responsabilidad patrimonial consistente en la existencia de un nexo causal directo, inmediato y exclusivo entre el funcionamiento del servicio público (mantenimiento y conservación de la vía pública) y el daño cuya reparación se pretende.

En efecto, de las actuaciones obrantes en el expediente resulta acreditado que el accidente tuvo lugar aproximadamente a las 16:45 horas, en una franja horaria de plena luz diurna y con condiciones de visibilidad plenamente favorables, sin que conste la concurrencia de circunstancias meteorológicas adversas, sombras, obstáculos visuales o cualquier otro factor externo que pudiera dificultar la percepción del estado de la acera, sino que la representación de la interesada se limita a manifestar, tal y como se extrae de la propia reclamación «que mi representada paseaba por la (...) en San Cristóbal de La Laguna, debido al mal estado de la calle, piso una loseta que se hallaba suelta, esta se levanta, le hace una especie de zancadilla de tal forma que cae al suelo (...) ».

Asimismo, no puede obviarse una circunstancia objetiva y notoria directamente relacionada con la configuración física del lugar donde se produjo el accidente. La (...) constituye un espacio público de carácter histórico dotado de abundante arbolado cuyas raíces superficiales producen de manera natural y progresiva movimientos en el pavimento, circunstancia que obliga a esta Administración a realizar labores periódicas de conservación, reparación y reposición de las losetas afectadas.

Precisamente por ello, de conformidad con lo informe por el Área de Obras e Infraestructuras, esta Administración ha venido ejecutando de forma continuada diversas actuaciones de mantenimiento y rehabilitación en dicho enclave, dirigidas a corregir los levantamientos puntuales que inevitablemente se producen como consecuencia del desarrollo vegetativo del arbolado existente, extremo que evidencia, lejos de cualquier supuesto de inactividad o dejación, el ejercicio permanente de las competencias municipales de conservación de la vía pública.

Ahora bien, la existencia de tales actuaciones no puede interpretarse en el sentido de que la Administración venga obligada a garantizar en todo momento una superficie absolutamente uniforme, ajena a cualquier alteración derivada de la propia naturaleza del espacio urbano, en tanto que una interpretación de esa índole equivaldría, en la práctica, a imponer a la Administración una obligación de resultado imposible de satisfacer, especialmente en un espacio como la (...), donde confluyen numerosos elementos físicos y cuya propia configuración comporta inevitables

tensiones entre el crecimiento de las zonas de arbolado y la estabilidad del pavimento.

Por su parte, resulta conveniente recordar que el deber de conservación del dominio público por parte de las Administraciones Públicas no exige la supresión absoluta de cualquier mínima irregularidad que pueda aparecer de forma sobrevenida, sino el mantenimiento de la vía en condiciones razonables de seguridad conforme a criterios de normalidad y proporcionalidad; y es que tal y como destaca el Consejo Consultivo de Canarias en la emisión de sus Dictámenes, el estándar de funcionamiento exigible al servicio público no puede confundirse con un deber de garantizar la inexistencia de cualquier riesgo por mínimo que sea, pues ello supondría convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de cuantos accidentes puedan producirse en la vía pública.

No puede compartirse, por tanto, la tesis sostenida por la parte reclamante, pues su aceptación conduciría a una extensión desproporcionada del régimen de responsabilidad patrimonial, al considerar indemnizable cualquier caída producida en la vía pública por la mera existencia de una alteración puntual del pavimento, aun cuando la Administración hubiera venido desarrollando una actuación constante y diligente de conservación y mantenimiento. Tal planteamiento desdibujaría los presupuestos configuradores de la responsabilidad patrimonial, sustituyendo la necesaria acreditación de una relación de causalidad entre la prestación de un servicio público y el consecuente daño generado, por un sistema ajeno a nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, las intervenciones periódicas realizadas en la (...) ponen de manifiesto la diligencia con la que esta Administración ejerce sus obligaciones de conservación y mantenimiento, sin que de la mera producción de un accidente aislado pueda inferirse la existencia de un funcionamiento anormal del servicio público. De esta forma, tales actuaciones evidencian que esta Administración Municipal desarrolla una actividad constante dirigida a minimizar las incidencias derivadas del comportamiento natural del terreno y del sistema de arbolado de la Plaza dentro de los límites de lo que técnica y materialmente resulta posible. En este contexto, y como ya se mencionó anteriormente, habiéndose producido el incidente aproximadamente a las 16:45 horas, en condiciones de plena luz diurna, con visibilidad óptima y sin que conste la existencia de obstáculos o elementos o cualquier otra circunstancia que limitara la capacidad de percepción o deambulación

de la reclamante, no cabe imputar el daño sufrido al funcionamiento del servicio público municipal, al no concurrir el imprescindible nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado lesivo cuya reparación se pretende».

2. A los efectos de determinar la adecuación a Derecho de la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, debemos partir de lo dispuesto en el art. 106.2 del Texto Constitucional, al disponer que *«los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo casos de fuerza mayor, siempre que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».*

La remisión que se contiene en el precepto constitucional nos conduce, actualmente, a la aplicación de capítulo IV del Título preliminar de la LRJSP, cuyo art. 32 dispone:

«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley».

A partir de dicha regulación, la Jurisprudencia ha venido a establecer los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración en la siguiente formulación que encontramos expuesta, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 5 de diciembre de 2014 (Sec. 6.ª, recurso n.º 1308/2012, STS 4942/2014, FJ 3):

«la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJAPAC: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta».

De los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, 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».

Ahora bien, a pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, 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».*

Finalmente, como hemos reiterado en múltiples ocasiones (por todos, Dictamen 124/2024, de 12 de marzo), según el art. 32.1 LRJSP, requisito indispensable para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, 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 la *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 la *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).

3. Descendiendo al caso concreto que nos ocupa, no ha puesto en duda la Administración la realidad de la lesión y su origen en una caída, lo que resulta probado por la documentación que obra en el expediente, ni la acreditación de que la caída se produjo en la zona indicada por la reclamante y el mecanismo causal de la caída. A este efecto, no sólo consta la declaración jurada de la testigo presencial de los hechos, así como los informes de la intervención del SUC, sino el parte de incidencia emitido por la Policía Local que intervino el día del accidente, y es remitido al Ayuntamiento a los efectos oportunos, donde se señala:

«HECHOS (Resumen)

En el día de la fecha, a las 16,46 horas se produce una caída de una mujer de 56 años en la (...). Se le comunica a la Central para requerir una ambulancia al lugar. La misma se llama (...), con DNI: (...), con fecha de nacimiento: (...), con domicilio en Calle (...), en (...) (Málaga), hija de (…) y (…), con teléfono: (...). Acude la ambulancia de Soporte Vital Básico con numeración 4331. Hace las labores correspondientes y la implicada es trasladada al Hospital Universitario de Canarias finalizando el servicio sin más novedad.

Lo que se le comunica a usted para su conocimiento y efectos que considere oportunos».

Sin embargo, la Administración considera que no existe nexo de causalidad entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento de la Administración, atribuyendo la responsabilidad de los daños por los que se reclama a la interesada por su falta de diligencia al circular. Y este reconocimiento se formula sin dejar de reconocer los hechos, e incluso los desperfectos de la (...), lo que consta en el propio informe del Área de Obras e Infraestructuras, que admite que existen losetas y adoquines desnivelados en la plaza, en su mayor parte debido a las raíces de los árboles, que se van arreglando en la medida de lo posible para evitar incidentes; todo lo cual, por otra parte, resulta indubitado, dadas las propias fotografías aportadas por la reclamante, donde se observan con claridad los múltiples desperfectos en la pavimentación de la (...).

4. El asunto que nos ocupa ha sido objeto de numerosos dictámenes de este Consejo Consultivo, resultando especialmente relevante el reciente Dictamen 162/2026, de 5 de mayo de 2026, por su paralelismo con el objeto del presente, por lo que procede reproducir varios párrafos del mismo.

En el expediente objeto del referido Dictamen figura un informe del Servicio, casi idéntico al que obra en el expediente que nos ocupa, donde se reconoce por aquél:

«c) El incidente ocurrió debido a una loseta levantada en la (...). (...) f) No señalización en el lugar de referencia. g) 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 (...) debido al estado de las baldosas y adoquines».

Al respecto señala el citado Dictamen 162/2026:

« (...) en relación con el estado del adoquinado de la (...) 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».

Tal doctrina resulta plenamente aplicable a este caso, de lo que se concluye que el funcionamiento del Servicio ha sido deficiente, provocando el mismo la caída de la reclamante, por lo que ha de ser estimada la reclamación interpuesta.

5. Ahora bien, tal y como también se describe en el citado Dictamen 162/2026, no puede atribuirse completamente la responsabilidad a la Administración, dadas las circunstancias concurrentes en el caso. En el presente, como en el que es objeto de aquél, se trata de un hecho ocurrido a plena luz del día y con total visibilidad, a las 16:46 h y sin que consten circunstancias meteorológicas que impidieran la visión, además de la edad de la reclamante, 56 años, sin que conste tampoco menoscabo de sus capacidades para ver y sortear obstáculos, máxime cuando, como se reconoce por el informe del Servicio y se observa con claridad en las propias fotografías por ella aportadas, el deficiente estado del pavimento de la (...) no se circunscribe a la baldosa que produjo la caída, sino a la totalidad de la Plaza.

Así, señalábamos en el Dictamen 162/2026:

«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 (...), sin que se perciba que haya habido obstáculo que le impidiera hacerlo».

Por ello, no puede dejar de observarse una falta de diligencia exigible al deambular a la reclamante, dadas las circunstancias del supuesto analizado, lo que

conlleva la imputación parcial de responsabilidad a ésta respecto de los daños sufridos.

No obstante, en este punto, y continuando con nuestro tan citado Dictamen, respecto del reparto de responsabilidad entre la Administración y la reclamante, resulta adecuado conferir un 70 % al Ayuntamiento y un 30 % a la reclamante, toda vez que, como se señalara en el mismo, plenamente aplicable a éste:

«La extensión de los defectos en el pavimento, su distinta naturaleza (adoquines y baldosas, (...), 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».

6. 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 16.428,58 euros, cantidad fijada en atención al siguiente desglose:

«- 116 días Moderados x 54,79 = 6.356,16 euros.

163 días Básicos x 31,61 = 5.151,85 euros.

4 puntos de secuela = 3.235,74 euros.

2 Intervención quirúrgica = 1.684,84 euros.

La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 16.428,58 euros».

Y, por otro, el informe médico pericial emitido por el Dr. (...), aportado por la reclamante en trámite de subsanación, en el que se cuantifica el daño mediante el siguiente desglose:

«Conclusiones Médico - Periciales

(...)

II.– Que el tiempo requerido para la recuperación de las lesiones descritas, por las que ha precisado tratamiento médico y fisioterapéutico, ha sido de 280 días, de los cuales se consideran: 2 días de Perjuicio Personal Particular Grave, 278 días de Perjuicio Personal Particular Moderado.

III.- Que como consecuencia de las lesiones sufridas y a pesar del tratamiento recibido dichas lesiones han curado presentado las siguientes secuelas según Ley 35/2015, de 22 de

septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación:

CódigoDescripción de las SecuelasBaremo

03167 - Artrosis Postraumática/según limitación y dolor - 8 puntos.

IV.- Que como consecuencia de las lesiones sufridas y a pesar del tratamiento recibido dichas lesiones han quedado limitaciones anatómicas y funcionales que suponen un perjuicio moral por Pérdida de Calidad de Vida de carácter LEVE, con una ponderación del 63%. según estimación anexada».

Pues bien, teniendo en cuenta que el informe pericial aportado por la Administración se ha realizado con fundamento en la documentación facilitada por la reclamante en trámite de subsanación, y, por otra parte, que el mismo no ha sido refutado por la reclamante en trámite de audiencia, en el que, debidamente notificada su representante, se aquietó sin aportar alegaciones que desvirtuaran el informe de valoración de la aseguradora municipal, entendemos que ha de indemnizarse en virtud de este informe, que cuantifica el daño en 16.428,58 euros.

Por ello, dado que corresponde a la Administración una responsabilidad del 70 %, deberá indemnizarse a la reclamante en el 70 % de 16.428,58 euros, esto es, 11.500 euros, cantidad que debe actualizarse conforme establece el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial no se ajusta a Derecho, procediendo la estimación parcial de la reclamación en los términos razonados en el Fundamento IV del presente Dictamen.