Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Tacoronte en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) por los daños presuntamente causados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 389/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 23 de septiembre de 2026, 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 Tacoronte 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 –acera contigua al parking de la Ciudad Deportiva de Tacoronte, sita en calle (...)- el día 23 de noviembre 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 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: Sr. Belda Quintana.**

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, letra 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.

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, apartado d) y art. 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 23 de noviembre de 2023 y la reclamación se interpone el día 30 de ese mismo mes y 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, letra 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

1. La reclamante promueve 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.

En este sentido, (...) formula reclamación patrimonial como consecuencia de los daños derivados de la caída que sufrió en la vía pública el día 23 de noviembre de 2023, sobre las 20:30 horas, cuando abandonaba la Ciudad Deportiva de Tacoronte y transitaba por la acera de la calle (...). La interesada sostiene que el accidente se produjo como consecuencia del deficiente estado del pavimento unido a la insuficiente iluminación de la zona, circunstancias que, a su juicio, constituyen una manifestación del funcionamiento anormal del servicio público municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

Según expone en su escrito inicial, tras la caída fue auxiliada por terceras personas y trasladada al Complejo Hospitalario Universitario de Canarias, donde fue asistida por las lesiones sufridas. Aporta al expediente diverso material probatorio consistente en fotografías del lugar del accidente, parte de lesiones, documentación médica acreditativa de la incapacidad temporal derivada del siniestro y facturas correspondientes a la asistencia sanitaria recibida. En la documentación clínica incorporada al expediente se hace constar una fractura de peroné y tobillo izquierdo, lesión que requirió inmovilización mediante yeso, tratamiento farmacológico y seguimiento traumatológico posterior.

Con posterioridad, mediante escrito ampliatorio presentado durante la tramitación del procedimiento, la reclamante desarrolla con mayor detalle las circunstancias del accidente y las consecuencias derivadas del mismo. Afirma que la caída estuvo motivada por la existencia de un agujero o desperfecto no señalizado en la acera, agravado por la escasa iluminación de la zona, y sostiene que las lesiones

sufridas le impidieron desarrollar su actividad profesional y realizar con normalidad las actividades ordinarias de la vida diaria durante un prolongado periodo de tiempo. Asimismo, manifiesta haber precisado ayuda de terceros para tareas básicas de autonomía personal y haber necesitado tratamiento fisioterapéutico continuado para la recuperación funcional de la extremidad afectada.

En apoyo de sus pretensiones, la interesada incorpora partes sucesivos de incapacidad temporal, facturas derivadas de la atención prestada por el Servicio Canario de la Salud, facturas correspondientes a las sesiones de fisioterapia realizadas tras la retirada de la inmovilización y fotografías relativas a la evolución de las lesiones padecidas. Igualmente, sostiene que el accidente le ocasionó no sólo perjuicios físicos, sino también consecuencias psicológicas y sociales derivadas de la pérdida temporal de autonomía y de la imposibilidad de desarrollar con normalidad su actividad laboral y cotidiana.

2. Desde el punto de vista indemnizatorio, la reclamante interesó, inicialmente, el abono de una cantidad de 103,48 € diarios por cada día de incapacidad, además de los intereses legales correspondientes. Posteriormente, amplió su petición económica, solicitando, además del resarcimiento de los gastos sanitarios y de rehabilitación acreditados documentalmente, una indemnización de, al menos, 30.000 € por los daños físicos, psicológicos y sociales que afirma haber sufrido como consecuencia del accidente, imputando, en todo momento, la producción del daño al deficiente estado de conservación de la acera y a las condiciones de iluminación existentes en el lugar de los hechos.

III

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

1. Con fecha 30 de noviembre 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 23 de noviembre de 2023.

2. Con fecha 13 de marzo de 2024 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 568/2024 [P.D., el Concejal Delegado de Urbanismo], por el que se admite a trámite la reclamación y se concede a la interesada un plazo de diez días para que aporte cuantas alegaciones, documentos o información estime convenientes a su derecho y proponga cuantas pruebas estime oportunas.

La resolución de incoación del presente procedimiento administrativo consta debidamente notificada a la interesada y a la aseguradora municipal.

3. Con fecha 27 de marzo de 2024 la interesada formula escrito de alegaciones concretando su reclamación, así como la cuantía indemnizatoria pretendida.

4. Consta en las actuaciones informe de la Policía Local de Tacoronte donde se indica lo siguiente:

«Revisada la información que consta en estas Dependencias, NO figura información relativa a dicha solicitud. NO consta intervención ni requerimiento previo de los hechos».

5. Con fecha 23 de enero de 2025 se evacua informe por el arquitecto técnico municipal en relación con el siniestro de referencia.

6. Con fecha 9 de diciembre de 2025 la aseguradora municipal formula escrito de alegaciones interesando la desestimación de la reclamación patrimonial formulada por la interesada.

7. Con fecha 4 de febrero de 2026 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia a la interesada -notificado a ésta con fecha 10 de febrero de 2026-.

Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido al efecto, no consta la presentación de alegaciones por parte de la reclamante.

8. Con fecha 14 de septiembre de 2026 se formula informe-Propuesta de Resolución por la que se desestima *« (...) la pretensión indemnizatoria de responsabilidad patrimonial presentada por (...), al considerar la falta de acreditación de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, no concurriendo los presupuestos legales para estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial».*

IV

1. La jurisprudencia ha precisado [entre otras, STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012] que «*para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos: – La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. – Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo*

causal. – Ausencia de fuerza mayor. – Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

2. Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina [ver, por todos, el Dictamen 24/2026, de 23 de enero]:

«2. Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, el primer requisito 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, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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, (arts.78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts.3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts.6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts.12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

Por último, si se admitiera que la Administración puede admitir sin prueba la realidad de la causa de la lesión o, lo que es lo mismo, sin razonar por qué establece la presunción de su certeza, entonces se lesionaría la prohibición de interdicción de la arbitrariedad, porque sus agentes, según su libre albedrío y sin parámetro legal alguno, en unos casos admitirían su existencia y en otros la negarían; y, además, todo el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, basado en el requisito de que la lesión sea causada por el funcionamiento de un servicio público, se derrumbaría, porque bastaría que cualquiera

alegara sin más que la actividad de la Administración le ha causado un daño y probara su cuantía para que automáticamente obtuviera su reparación».

3. Una vez examinado el contenido del expediente instruido, se considera que en el presente supuesto no ha resultado acreditado el relato fáctico en que se sustenta la pretensión indemnizatoria.

En efecto, aun cuando la realidad del daño corporal sufrido por la reclamante aparece suficientemente acreditada mediante la documentación médica incorporada al procedimiento, lo cierto es que no ha quedado probado cómo se produjo exactamente la caída ni cuáles fueron las concretas circunstancias concurrentes en el momento del accidente. Dicho de otro modo, la existencia de la lesión no permite, por sí sola, inferir que ésta fuera consecuencia de un funcionamiento anormal del servicio público, siendo preciso acreditar, además, el mecanismo causal que enlaza el daño con la actuación u omisión administrativa imputada.

Así, de las actuaciones resulta acreditado que la interesada sufrió una caída en la vía pública y que, como consecuencia de ella, padeció las lesiones que constan en los informes médicos obrantes en el expediente. Sin embargo, no obra elemento probatorio alguno que permita reconstruir de manera objetiva la secuencia causal del siniestro ni determinar con el grado mínimo de certeza exigible cuál fue el factor concreto desencadenante de la caída.

En particular, no consta atestado policial, declaración de testigos, reportaje fotográfico realizado en el instante próximo al accidente ni cualquier otro medio de prueba que permita corroborar la versión ofrecida por la reclamante. Tampoco existe prueba objetiva que acredite la posición exacta de la perjudicada en el momento de la caída, el itinerario seguido, la forma en que se produjo el tropiezo o la concreta incidencia que pudo tener el desperfecto existente en la vía sobre el resultado lesivo finalmente producido.

De este modo, el relato fáctico esgrimido por la reclamante se sustenta, única y exclusivamente, en las manifestaciones realizadas por la propia interesada, las cuales, aun siendo legítimas como medio de alegación, no constituyen por sí mismas prueba suficiente para tener por acreditados los hechos determinantes de la responsabilidad patrimonial cuando carecen de corroboración externa y objetiva. En consecuencia, la afirmación de que la caída fue causada por las deficiencias existentes en la vía pública permanece en el terreno de la mera hipótesis o posibilidad, sin alcanzar el grado de acreditación necesario para fundamentar un pronunciamiento estimatorio de la responsabilidad patrimonial municipal.

Debe recordarse que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aun configurándose legalmente con carácter objetivo, no dispensa al reclamante de la carga de acreditar los presupuestos de hecho en que sustenta su pretensión. En particular, corresponde a quien reclama probar no sólo la existencia del daño, sino también la relación directa, inmediata y exclusiva entre dicho daño y el funcionamiento del servicio público.

En definitiva, al no encontrarse acreditado el modo, la manera y las circunstancias concretas en que tuvo lugar la caída, y descansar el relato causal exclusivamente en las manifestaciones de la propia perjudicada, sin respaldo probatorio externo suficiente, no resulta posible afirmar que el daño sufrido sea consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público municipal. La ausencia de prueba sobre la mecánica de producción del siniestro impide, por tanto, establecer el indispensable nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el resultado dañoso, lo que conduce necesariamente a la desestimación de la reclamación formulada.

Tal conclusión resulta plenamente coherente con la reiterada doctrina consultiva y jurisprudencial conforme a la cual la mera producción de un daño en un espacio público no determina automáticamente la responsabilidad de la Administración titular del servicio. Como reiteradamente ha señalado este Organismo Consultivo en sus dictámenes, « (...) *el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública. Señaló que " (...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Ello es así porque "Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un*

responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla" (STS de 13 de noviembre de 1997)» [Dictamen 367/2026, de 8 de octubre].

En conclusión, se entiende que no ha resultado acreditado el presupuesto fáctico esencial sobre el que se sustenta la reclamación, pues, aun constando la realidad de las lesiones sufridas por la interesada y la existencia de determinadas irregularidades en el pavimento, no ha quedado probado mediante elementos objetivos de corroboración que la caída se produjera en la forma descrita por aquélla ni que obedeciera al desperfecto invocado como causa del accidente. Tal insuficiencia probatoria impide tener por acreditado el hecho lesivo en los términos alegados y, por ende, establecer la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, planteada por (...) frente a la Administración Pública municipal, se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.