Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 7 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de octubre de 2025.

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 (...), representada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 388/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 1 de septiembre de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 3 de septiembre de 2025), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Puerto de la Cruz, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

2. La cantidad reclamada en el presente procedimiento asciende a 25.155,74 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con la Disposición final sexta, apartado dos, de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025; y el art. 81.2 de la Ley

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

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, 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 LRBRL, la 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 municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1.- En este sentido, se ha de indicar que 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 [arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1.a) LRBRL].

Además, actúa debidamente representada por (...) (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* arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

6. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 14 de junio de 2022, respecto de unos daños corporales de los que fue dada de alta el día 15 de junio de 2022.

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

8. 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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

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.

A este respecto, la interesada en su escrito de reclamación señala como razón de la reclamación lo siguiente:

«PRIMERO.- Que en fecha 12 de febrero de 2021, sobre las 10:30 horas aproximadamente, sufrí una caída en la calle (...). La caída se produce como consecuencia del mal estado de la calzada, que hace que pierda el equilibrio y caiga al suelo hacia delante. Se realiza atestado por la Policía Local de este Municipio, atestado Eurocop 1378/2021, el cual he solicitado, e intereso en este momento se una a la presente reclamación una vez se abra expediente de reclamación patrimonial.

SEGUNDO.- Fui trasladada a Urgencias de (...), donde fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario de Canarias, debido a que sufrí una fractura desplazada de Humero, hematoma en ojo derecho y edema en partes blandas tabique nasal.

TERCERO.- Como consecuencia de las lesiones sufridas, después de un tiempo de recuperación inicio tratamiento rehabilitador que finaliza el día 15 de junio de 2021, y me dan de alta en el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario de Canarias, con secuelas.

CUARTA.- VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS LESIONES

En atención al periodo de sanidad, a las secuelas padecidas y aplicando los factores de corrección correspondientes, la valoración económica de las lesiones realizada por esta parte asciende a la cantidad de de VEINTICINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO EUROS CON SESENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (25.155,74 €).

Esta cantidad por los siguientes conceptos

A.-INDEMNIZACIÓN POR LESIONES TEMPORALES.-

154 días de perjuicio personal moderado x 54,78 €= 8.436,12 €.

B.-INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS HOMBRO:

Abuducción 40 °: 03184 (...) Mueve menos de 45º (...) (11-15 puntos) (...) (...) 11 puntos.

Flexión 80º: 3067 (...) Mueve más de45° y menos de 90° (...) (6-10) (...) 6 puntos.

Limitación Rotación Externa: 03070 (...) Rotación Externa (N: 90°) (...) (I-5puntos) (...) (...) 3 puntos

Total Puntos funcionales: 20 puntos =

C) GASTOS MÉDICOS: 600,00 EUROS.

19.764,50 €

(...) ».

III

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

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Puerto de la Cruz el día 14 de junio de 2022, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 12 de febrero de 2021.

Junto al escrito de reclamación se aportan diversos documentos (informes médicos y facturas) y se interesa la práctica de prueba testifical, mediante la declaración del testigo (...)

2. Con fecha 20 de junio de 2022 se solicita informe a la Policía Local sobre las actuaciones realizadas en relación con el presente procedimiento, que es remitido el día 29 de junio de 2022 con el siguiente contenido:

« (...) Que siendo las 11:01 horas, se recibe llamada del 112 informando de la activación de un recurso sanitario a Calle (...) para asistir a una mujer de unos 80 años de edad que sufre una caída en vía pública.

Personado en el lugar el Oficial 0-11, pudo comprobar lo reseñado, observando como la accidentada presentaba lesiones en el hombro, según su manifestación habría sufrido la caída al tropezar por mal estado de la acera.

Refiere la accidentada tener un testigo de los hechos que lo aportará en el momento que proceda a interponer la correspondiente denuncia.

Se persona en el lugar la Unidad del SUC que la asiste en el lugar y tuvo que ser derivada al (...) para valoración.

Se realiza inspección ocular de la zona comprobándose que donde refiere sufrir la caída la acera presentaba una deformidad en forma de abultamiento y desnivel entre las baldosas, posiblemente producido por las raíces de los árboles de la zona.

(…) ».

3. Con fecha 21 de junio de 2022, se da traslado de la reclamación patrimonial formulada a la entidad aseguradora municipal -(…)-

4. Con fecha 11 de julio de 2022 la entidad aseguradora municipal emite valoración, manifestando lo siguiente:

« (…) Consultado el asunto con nuestro asesor médico, la cuantía reclamada es aceptable en base a la documentación adjunta».

5. Con fecha 21 de julio de 2022 se requiere a la entidad aseguradora municipal para que emita informe en el que «se justifiquen los días de perjuicio personal moderado en base a la documentación remitida, así como se indique si el alcance de las secuelas puede determinarse con el informe aludido del Complejo Universitario de Canarias de 16 de marzo de 2021, en el que se indica EF hombro derecho BA casi nulo», informe que es emitido con fecha 17 de noviembre de 2022, en el que se expone:

« (…) – La IT va desde el 12.02.21 al 15.06.21 eso son 123 días y se basa en el Informe de Traumatología.

- Con respecto a las secuelas, se basan en los arcos descritos en el informe aportados al final del periodo».

6. Mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 21 de marzo de 2023 se admite a trámite la reclamación planteada por la Sra. (...), y se le notifica a través de su representante el mismo día.

7. Con fecha 21 de marzo de 2023 se requiere a la reclamante por un plazo de diez días para que subsane su reclamación en los siguientes términos:

« (…) a efectos de la subsanación de dicha reclamación, aportando la documentación que se detalla, con la advertencia de que de no llevarlo a cabo, se le podrá entender por desistida de su petición:

- Documento de identificación de la afectada (DNI, NIE, pasaporte, (…))

- Deberá indicar el lugar exacto donde se produce el incidente mediante fotografía de la vía, plano de situación, croquis, mapa, (…)

- En el escrito de reclamación se indica que el incidente fue provocado por el mal estado de la calzada, en términos generales, por lo que se deberá especificar en qué consiste el deterioro así como la mecánica del incidente.

- Caso de haber sido atendido por un servicio de ambulancia, informe emitido por la entidad correspondiente que llevó a cabo el traslado.

- Declaración suscrita por el/la afectado/a en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado/a (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia de los hechos declarados o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas.

- Declaración suscrita por el/la afectado/a con indicación acerca de si, por estos mismos hechos, se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas (en su caso, remitir copias).

Se adjunta documento de alta de terceros para su debida cumplimentación (por parte del interesado y su entidad bancaria) y devolución a esta Administración para su tramitación, que será utilizada en caso de advertirse responsabilidad administrativa.

Por otro lado, le informo que, si lo desea, podrá proponer, en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución, la terminación convencional del procedimiento, fijando los términos definitivos del acuerdo indemnizatorio que estaría dispuesto a suscribir con este Ayuntamiento».

La notificación de la citada resolución administrativa consta rechazada en sede electrónica el 4 de abril de 2023.

8. Con fecha 31 de marzo de 2023 se solicita al Área de Bienestar Comunitario, Acción Educativa y Prácticas Saludables, se «emita el informe del Servicio correspondiente sobre el estado de la acera en el lugar en el que indica se produce el incidente de la calle (...) así como cuantas circunstancias observe pudieran ser de interés en el procedimiento o si se ha procedido a su reparación», sin que conste la emisión del referido informe.

9. Con fecha 1 de septiembre de 2025 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se tiene por desistida a la reclamante.

IV

1. La Propuesta de Resolución tiene por desistida la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar desistida en su solicitud a (...), al no haberse dado debido cumplimiento al requerimiento para la subsanación de su reclamación.

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando que «debemos recordar que si bien el artículo 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 el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 artículo 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. En el presente caso la Administración propone tener por desistida a la reclamante en su solicitud de responsabilidad patrimonial al no haber subsanado la reclamación en los términos del art. 68 LPACAP requeridos por la instrucción del procedimiento con fecha 21 de marzo de 2022.

En relación con la figura del desistimiento se ha de señalar que el apartado 1 del art. 68 LPACAP establece que «Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21», añadiendo el apartado 3 del indicado precepto que «En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento».

A estos efectos el art. 66.1 LPACAP establece, con carácter general, los siguientes requisitos para las solicitudes de iniciación:

« (...) a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

d) Lugar y fecha.

e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

(...) ».

Y, en el concreto ámbito de las solicitudes de responsabilidad patrimonial el art. 67.2 LPACAP, exige, específicamente, «Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante».

En el presente caso, la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la reclamante, en relación con el lugar, circunstancias y mecanismo causal de la caída, señalaba únicamente lo siguiente: *«Que en fecha 12 de febrero de 2021, sobre las 10:30 horas aproximadamente, sufrí una caída en la calle (...). La caída se produce como consecuencia del mal estado de la calzada, que hace que pierda el equilibrio y caiga al suelo hacia delante».* Ante tal indeterminación, toda vez que la reclamante no señalaba ni aportaba fotos del lugar exacto de la caída, ni describía claramente la mecánica del incidente, ni en qué consistía el mal estado de la calzada, fue requerida por la Administración -en aplicación del art. 68 LPACAP- a los efectos de que subsanara su reclamación en los siguientes términos:

«Deberá indicar el lugar exacto donde se produce el incidente mediante fotografía de la vía, plano de situación, croquis, mapa, (...)

En el escrito de reclamación se indica que el incidente fue provocado por el mal estado de la calzada, en términos generales, por lo que se deberá especificar en qué consiste el deterioro, así como la mecánica del incidente».

Sin embargo, la notificación de tal requerimiento fue rechazada por la reclamante con fecha 4 de abril de 2023, sin justificación alguna, pese a practicarse en la dirección electrónica facilitada por la reclamante a efectos de notificaciones -(...)-, donde previamente, además, se le había notificado el Decreto de admisión de su solicitud de responsabilidad patrimonial sin incidencia alguna.

A estos efectos se ha de señalar que la solicitud de reclamación patrimonial fue presentada ante la Administración por medio de representante -debidamente acreditado- y a través de medios electrónicos, indicando como medio de notificación el electrónico en la dirección (...).

Transcurridos más de dos años desde el requerimiento no consta que se haya procedido a la subsanación de la solicitud, ni tan siquiera durante todo este tiempo la reclamante se ha interesado por el estado de tramitación del presente procedimiento. Asimismo, tampoco consta que se haya presentado recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Asimismo, en relación con la cuestión que se dilucida se debe recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido el carácter antiformalista en orden a la admisión de las solicitudes administrativas y la posibilidad de que el solicitante puede cumplimentar el requerimiento y subsanar el defecto advertido inicialmente.

En este sentido la Sala Tercera del alto Tribunal en sentencia de fecha 20 de junio de 2017 razona que:

«En principio, no podemos desconocer que el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 194/1997, de 11 de noviembre, entre otras muchas, mantiene que el agotamiento de la vía administrativa previa, como presupuesto procesal, es conforme al artículo 24 de la Constitución; asimismo viene señalando "que no pueden eficazmente denunciar la falta de tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos quienes con su conducta han contribuido decisivamente a que tales derechos e intereses hayan podido ser tutelados con la mayor efectividad" (STC 228/2206, de 17 de julio , AA TC/235/2202 de 26 de noviembre y 514/2005, de 19 de diciembre).

En el mismo sentido tiene declarado esta Sala que el agotamiento de la vía administrativa no constituye una formalidad ritual y literalista que deba desecharse en aras

a la tutela judicial efectiva, sino que su no agotamiento constituye una causa determinante de la inadmisibilidad del recurso cuando es un presupuesto del proceso judicial (sentencias de 3 de octubre de 2007, 5 de febrero de 2008 y 3 de noviembre de 2011).

Por tanto y, como reconoce el propio Tribunal Constitucional, el principio pro actione no debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión o a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles de las normas que la regulan, pues lo que en realidad implica es la inadmisión de aquellas decisiones de inadmisión que con su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (sentencia 23/2011, de 14 de marzo, que recoge otras anteriores)».

De conformidad con la doctrina expuesta, la Propuesta de Resolución, que acuerda tener por desistida a la reclamante respecto de su solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, no vulnera el principio *pro actione*, especialmente cuando la propia Administración al recibir la reclamación de responsabilidad patrimonial expresamente dictó resolución de subsanación al amparo del art. 68 LPACAP con la advertencia de que si no lo hiciera se le tendría por desistida. A pesar de lo cual, la reclamante rechazó la notificación y no ha subsanado en estos dos años su escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial. A lo que se suma la evidente inactividad de la reclamante durante los tres años que han transcurrido desde que interpusiera su reclamación, lo que denota un abandono de la acción por parte de esta.

Por último, debemos advertir que la Propuesta de Resolución debe ser la prevista en el art. 21.1 LPACAP, no la prevista en el art. 94 del mismo texto legal.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que tiene por desistida de la pretensión resarcitoria a la reclamante, se considera conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se tiene por desistida a (...) de su reclamación de responsabilidad patrimonial, por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.