Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 1 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por lesiones personales ocasionadas como consecuencia del mal estado de las instalaciones de la piscina municipal (EXP. 40/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto analizar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en el seno de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída que sufrió en la piscina municipal el día 18 de septiembre de 2017.

2. La solicitud de dictamen ha tenido entrada en este Consejo Consultivo de Canarias el día 10 de febrero de 2026.

Respecto a su preceptividad resulta oportuno señalar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, mediante su Disposición final sexta, que establece lo siguiente:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

«e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros».

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

En el presente caso estamos ante un expediente que trae causa del que diera lugar a la emisión del Dictamen 471/2022, de 5 de diciembre, por este Consejo Consultivo [expediente consultivo n.º 424/2022-ID; derivado, a su vez, de los anteriores Dictámenes 582/2021 y 210/2022], y que concluía la procedencia de retrotraer las actuaciones en atención a las causas señaladas en su Fundamento Jurídico IV. Por lo que la preceptividad del dictamen vendrá determinada por la norma vigente en el momento de la solicitud inicial del mismo; y siendo la cuantía que se reclamaba como indemnización superior a 6.000 € [en concreto, 14.291,76 €], la misma determinó la preceptividad del dictamen, y la sigue determinando. En idéntico sentido se ha pronunciado este Organismo consultivo en sus Dictámenes 117/2025, de 17 de marzo de 2025 y 150/2025, de 10 de abril.

Por otra parte, la competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LPACAP-; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, LRJSP-; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en adelante, 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. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 LPACAP. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. 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.

5.2. 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 l) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad *(...)*; sociedad mercantil municipal, entidad instrumental con personalidad jurídica propia, órganos de gobierno, gestión y administración diferenciada del ente fundacional, encargada de la gestión y mantenimiento de la instalación deportiva municipal (piscina), y a cuya defectuosa prestación del servicio se imputan los daños producidos a la reclamante, por cuanto podrá ser declarada responsable del daño causado.

A este respecto, resulta oportuno traer a colación lo afirmado por el Tribunal Supremo en sentencia de 22 de diciembre de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª (Rec.1972/2013) -Fundamento de Derecho sexto-:

«La circunstancia de la distinción entre la titularidad y la prestación del servicio público no exonera de responsabilidad a la Comunidad de Madrid, como tampoco el hecho de que la responsabilidad derive de una relación privada entre "(...)" y el recurrente, pues es pacífica la doctrina jurisprudencial que, al hilo del alcance general y unitario del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública que se desprende de los artículos 106.2 y 149.1.18ª de la Constitución, considera indiferente el contexto en que haya tenido lugar la actividad administrativa, incluida la de las autoridades o personal a su servicio -artículo 145.1 de la Ley 30/1992-, bien lo haya sido en el estricto ejercicio de una potestad administrativa, en forma de una mera actividad material, en omisión de una obligación legal, en actuaciones de autoridades o personal a su servicio, y siendo también indiferente la naturaleza, pública o privada, de la relación de que la responsabilidad derive pues, en caso de relaciones de Derecho Privado, las Administraciones públicas también responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, ya que la actuación del mismo se consideran legalmente como actos propios de la Administración, debiendo exigirse la responsabilidad de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -artículo 144 de la misma-.

Así, a título de ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2009, dictada en un recurso de casación en interés de Ley, y relativa a un caso en que un Ayuntamiento desestimó una reclamación de responsabilidad patrimonial por considerar que la resolución le correspondía a la entidad mercantil local que había asumido la gestión deportiva municipal, y en que, habiéndose demandado a ambos, el órgano judicial de instancia declaró la competencia de la Jurisdicción respecto de lo decidido por dicha entidad y rechazó la excepción de falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento, lo que se discutía en el recurso de casación, el Tribunal Supremo, con cita de las sentencias de 26 de septiembre y de 21 de noviembre de 2007, consideró que el criterio aplicado por el Juez a quo en la sentencia recurrida se ajustaba a la doctrina jurisprudencial sobre la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y también consideró justificado el reconocimiento de legitimación pasiva al Ayuntamiento, como titular del servicio público».

Sobre este último particular, la sentencia de 21 de julio de 2009, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, del Tribunal Supremo (Rec. 47/2007) reproduce los argumentos de la sentencia de 6 de junio de 2007, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Logroño; razonamientos jurídicos que resultan de plena aplicación al supuesto analizado -Fundamento de Derecho primero-:

« (...) entiende el Juez, en cuanto a la primera, que debe desestimarse "por cuanto el accidente se produjo en el marco de las competencias que la entidad municipal detenta en materia de "actividades instalaciones culturales y deportivas (...) art. 25.1.m) Ley 7/85, y que gestiona mediante el sistema de gestión directa, a través de sociedad mercantil local (...) cuyo capital pertenece íntegramente a la entidad local. Como ya señaló la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de la Rioja Num. 92/2004, de 20/02/2004 se trata de una actividad de servicio público (...) La circunstancia de que el servicio se preste a través de una sociedad mercantil no exonera al Ayuntamiento de la eventual responsabilidad patrimonial a la que la gestión pudiera dar lugar. Lo que se produce es simplemente la adopción de una forma de gestión de la competencia, pero la titularidad del servicio continúa perteneciendo al ente local demandado, entre otras cosas porque la misma es irrenunciable (Art.12 LPA)».

Legitimación pasiva de la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes que es afirmada por la propia sentencia -firme- n.º 141/2020, de 23 de junio de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria [procedimiento abreviado n.º 378/2019] -cuya copia figura como parte integrante del expediente administrativo-.

6. 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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde.

II

1. 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.

A este respecto, la interesada reclama la indemnización de los daños que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió el día 18 de septiembre de 2017 en las instalaciones de la piscina municipal de *«La Unión»*, cuya gestión y mantenimiento le corresponden a la entidad mercantil *«(...)»*.

2. La perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 14.291,76 €.

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 Santa Lucía el día 5 de abril de 2019, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios soportados a raíz de la caída que sufrió en la piscina municipal el día 18 de septiembre de 2017.

A dicho escrito se acompaña *«informe médico pericial»*, de 18 de septiembre de 2018, en el que se valoran *« (...) los daños corporales que presenta [la reclamante] tras el accidente del día 18/09/17 y valoración de las secuelas según la ley 35/2015».*

2.- Con fecha 20 de junio de 2019 se emite Decreto del Alcalde-Presidente n.º 3861/2019 por el que se inadmite la reclamación extrapatrimonial planteada por (...)

frente al Ayuntamiento de Santa Lucía, al entender *« (...) que la gestión de la piscina municipal de la Avenida de la Unión corresponde a la "(...)»*.

3.- Frente a la anterior resolución administrativa se interpone recurso contencioso-administrativo del que conoce el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria [procedimiento abreviado n.º 378/2019], y que es resuelto mediante sentencia n.º 141, de 23 de junio de 2020, en cuya virtud se estima íntegramente la demanda interpuesta por (...) y se condena *« (...) a la Administración a retrotraer las actuaciones administrativas al momento inmediatamente anterior a dictarse dicha resolución para que, seguidos los trámites pertinentes, se determine, en su caso, si existe responsabilidad patrimonial, quién es el sujeto responsable de los daños padecidos por la interesada así como su importe (...) »*.

4.- Con fecha 29 de junio de 2020 el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía emite Decreto n.º 4189 por el que se admite a trámite la reclamación formulada por (...), incoándose expediente de responsabilidad patrimonial *« (...) a fin de determinar si existe responsabilidad, si esta es del Ayuntamiento de Santa Lucía y (...) si procede el derecho a indemnización por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en los términos descritos por la persona reclamante»*.

Asimismo, se requiere a la interesada para que aporte valoración de los daños reclamados y fotografías del lugar donde se produjeron los hechos; y se le otorga un plazo de diez días para que formule alegaciones y proponga los medios de prueba de los que pretenda valerse.

Finalmente, se solicita la emisión de informe de la Policía Local en relación con los hechos alegados por la reclamante y se requiere a la *« (...) entidad mercantil interesada en el procedimiento, "(...)" (...) para que (...) se persone mediante su representante legal, en su condición de interesado en el presente expediente RP 28/2019 de responsabilidad patrimonial, a los efectos de realizar cuantas alegaciones considere oportunas, aportar documentos y proponer las pruebas que permitan establecer o eximir de responsabilidad en la presente reclamación. Asimismo, a la vista que la supuesta caída se produce en sus instalaciones se le requiere para que informe de los hechos reclamados y comunique el número de póliza y de siniestro del seguro que cubre sus instalaciones»*.

Dicha resolución administrativa consta debidamente notificada a la reclamante, a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes, y a la entidad aseguradora municipal.

5.- Con fecha 1 de julio de 2020 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

6.- Con fecha 2 de julio de 2020 se emite informe de la Policía Local de Santa Lucía, en el que se indica que *« (...) no hay constancia alguna de los hechos relatados»* por la reclamante.

7.- Con fecha 28 de julio de 2020 se formula escrito de alegaciones por parte de la (...).

Por su parte, la reclamante presenta escrito de alegaciones el día 25 de agosto de 2020. En dicho documento, tras cuantificar el importe de la indemnización solicitada -14.291,76 €-, formula la siguiente proposición de prueba:

« (...) se propone como medio de prueba (...) la(s) siguiente(s): - Que se me permita el acceso a las instalaciones, con la finalidad de poder realizar un reportaje fotográfico del lugar en el que se produjo el accidente, acompañada si lo considerase oportuno, de cualquier profesional o técnicos, por mi designado. (...) Solicito al Ayuntamiento que (...) se acceda a la prueba solicitada».

8.- Mediante Providencia de 31 de agosto de 2020 el órgano instructor acuerda requerir a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía *« (...) para que aporte (...) reportaje fotográfico de las instalaciones en las que se produjo la caída reclamada, con informe del responsable de prevención de riesgos o de la aseguradora, sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de las mismas, en particular de las duchas»*.

Dicho requerimiento consta debidamente notificado a la Gerencia Municipal el día 3 de septiembre de 2020.

9.- Con fecha 15 de septiembre de 2020 se presenta escrito de la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía al que se adjunta la siguiente documentación: a) Copia del escrito presentado por la Gerencia requiriendo a la entidad aseguradora (...) informe de perito; y b) Copia del documento remitido a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Santa Lucía con fecha 28 de julio de 2020.

10.- Con fecha 22 de octubre de 2020 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediendo a los interesados un plazo de diez días para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, a la perjudicada, a la entidad aseguradora de la Administración municipal y a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes.

11.- Con fecha 30 de noviembre de 2020 la reclamante presenta escrito por el que se evacua el trámite de alegaciones conferido.

12.- Con fecha 13 de octubre de 2021 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) *« (...) al no quedar acreditado que los daños que alega la solicitante se hayan producido por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de esta Corporación Local»*.

13.- Mediante oficio de 3 de noviembre de 2021 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de ese mismo mes y año- se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

14.- Con fecha 15 de diciembre de 2021 se emite Dictamen 582/2021 de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se señala la necesidad de retrotraer las actuaciones a los fines indicados en su Fundamento de Derecho IV:

«A la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del procedimiento administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

Así, el órgano instructor acordó (mediante Providencia de 31 de agosto de 2020) requerir a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía para que elaborara un reportaje fotográfico de las instalaciones en las que se produjo la caída, así como la evacuación de « (...) informe del responsable de prevención de riesgos o de la aseguradora, sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de las mismas, en particular en las duchas»- folio 149 de las actuaciones-. Debe tenerse en cuenta, además, que la interesada como medio de prueba propuso que se le posibilitara realizar reportaje fotográfico del lugar, acompañada por el técnico que ella propusiera, de modo que dicha prueba documental gráfica era importante que figurara en el procedimiento.

Sin embargo, a pesar de dar por concluida la instrucción del procedimiento administrativo -folio 164- y haber formulado la correspondiente Propuesta de Resolución, no consta en el expediente remitido a este Organismo Consultivo, ni la confección del citado reportaje fotográfico ni la emisión del informe solicitado por el propio órgano instructor. Tampoco se acredita la evacuación del informe preceptivo del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable (art. 81.1 LPACAP). Elementos de juicio que, necesariamente, debieran haber sido evacuados y, posteriormente, valorados por el órgano instructor a la hora de formar su convicción respecto al fondo del asunto planteado.

2. En consecuencia, la constatación de dicha deficiencia procedimental impide considerar que el expediente se haya tramitado correctamente desde el punto de vista

jurídico-formal, motivo por el que este Consejo Consultivo no puede analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto que ha sido sometido a su consideración.

Es por todo ello que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido, concediendo un nuevo trámite de audiencia una vez consten los informes solicitados y concluida la referida tramitación, y formulada la necesaria Propuesta de Resolución (arts. 88 y 92 LPACAP), en la que deberá pronunciarse sobre todos los extremos obrantes en el procedimiento, incluso sobre la prueba propuesta por la reclamante, dicha Propuesta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP».

15.- Con fecha 27 de diciembre de 2021 se formula, una vez más, requerimiento a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía para que aporte *« (...) reportaje fotográfico de las instalaciones en las que se produjo la caída reclamada, con informe del responsable de prevención de riesgos o de la aseguradora (...), sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de las mismas, en particular en las duchas»*.

16.- Mediante escrito de 4 de febrero de 2022, emitido por la Directora General de la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía, se da traslado al órgano instructor del informe de evaluación de riesgos laborales, de 24 de agosto de 2016, correspondiente al centro de trabajo *«Piscina Municipal La Unión»*, elaborado por la empresa *«(...)»* [en el que se analizan las condiciones de trabajo y se identifican los peligros existentes en los puestos de trabajos facilitados por la empresa, y la posterior evaluación de los riesgos que no hayan podido evitarse, de acuerdo con el art. 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales], así como reportaje fotográfico de los baños y las duchas.

En dicho escrito, además, se hace constar lo siguiente:

«En lo referido a las infraestructuras que se gestionan desde la sociedad municipal, corresponde al Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, las obras de reforma y acondicionamiento estructurales que permitan la adaptación a la normativa de seguridad de las mismas, por lo que siendo de su competencia, deben ser los servicios técnicos del Servicio de Infraestructuras y Obras quienes pueden informar y hacer la posible valoración sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad, dado que los técnicos de prevención y seguridad laboral, sólo intervienen en lo relativo a las condiciones de acceso, uso y trabajo del personal que presta sus servicios en las mismas.

En lo relativo al informe sobre las responsabilidades derivadas a la aseguradora (...), la póliza de Responsabilidad Patrimonial viene suscrita por el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, titular de la misma, de quien dimanan derechos y obligaciones, así como capacidad de acceso a los datos e informes que puede otorgar a terceros, como se trata en este caso de la Gerencia».

17.- Con fecha 15 de marzo de 2022 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediendo a los interesados un plazo de diez días para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, a la perjudicada y a la entidad aseguradora de la Administración municipal (no así a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes).

18.- Con fecha 4 de abril de 2022 la reclamante formula escrito de alegaciones en el que se señala lo siguiente:

« (...) tal y como consta en el expediente (...), esta parte propuso oportunamente la práctica de prueba en los siguientes términos:

- Que se me permita el acceso a las instalaciones, con la finalidad de poder realizar un reportaje fotográfico del lugar en el que se produjo el accidente, acompañada si lo considerase oportuno, de cualquier profesional o técnico, por mi designado.

Que tras examinar el expediente nuevamente, hemos comprobado que la entidad (...)ha aportado un reportaje fotográfico de las instalaciones en las que se produjo la caída, así como la evaluación de riesgos en la zona del accidente. Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones con respecto a los documentos mencionados anteriormente.

Que, en primer lugar, el reportaje fotográfico no se corresponde con la zona en la que se produjo la caída, lo cual puede deberse, o bien a que la zona en cuestión ha sufrido una reforma o rehabilitación, ya que el accidente se produjo en fecha 18 de septiembre de 2017, y el reportaje lleva fecha de salida 7 de febrero de 2022, es decir, casi 5 años después, o bien no se ha fotografiado la zona correcta. Así mismo, se hace necesario recalcar que esta parte solicitó que se le permitiera el acceso a las instalaciones, con la finalidad de poder realizar el reportaje fotográfico del lugar en el que se produjo el accidente, acompañada de cualquier profesional o técnico. Sin embargo, el reportaje se ha realizado de manera unilateral por la (...), privando a esta parte de la posibilidad de asistir a la confección del mismo, y de realizar cualquier tipo de observación al respecto.

Que, en segundo lugar, y en relación al informe del responsable de prevención de riesgos, debemos indicar dos cuestiones. La primera, que el mencionado informe se elaboró en fecha 24 de agosto de 2016, es decir, un año antes del accidente. Y la segunda cuestión a

tener en cuenta es que, en la página 14 de dicho informe se analizan las deficiencias en vestuarios y duchas desde el punto de vista laboral, es decir, la necesidad de que los trabajadores del recinto dispongan de los mismos, así como las condiciones y requisitos que deberán tener dichas instalaciones. Sin embargo, no consta información alguna referente a la zona en la que se produjo el accidente, la cual es de uso público».

19.- Con fecha 6 de abril de 2022 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) *« (...) al no quedar acreditado que los daños que alega la solicitante se hayan producido por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de esta Corporación Local»*.

20.- Mediante oficio de 13 de abril de 2022 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 22 de ese mismo mes y año- se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

21.- Con fecha 1 de junio de 2022 se emite Dictamen 210/2022 de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se señala la necesidad de retrotraer las actuaciones a los fines indicados en su Fundamento de Derecho IV:

«Una vez examinada la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata, una vez más, la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

En primer lugar, sigue sin evacuarse el informe preceptivo del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable (art. 81.1 LPACAP), tal y como ya se advirtió en el Dictamen 582/2021, de este Consejo Consultivo de Canarias, ya mencionado. Sin que pueda darse por cumplimentado dicho trámite con la emisión del informe de riesgos laborales de 24 de agosto de 2016 -folios 239 y ss.-; y ello en atención a las razones certeramente aducidas por la reclamante en su escrito de alegaciones de 4 de abril de 2022.

En segundo lugar, el reportaje fotográfico confeccionado no sólo desconoce la solicitud previamente formulada por la reclamante de participar en la práctica de esta prueba -vulnerándose así los principios de igualdad, inmediación y contradicción que han de presidir el desarrollo de la actividad instructora y probatoria ex arts. 75, 77 y 78 LPACAP-, sino que, además, siembra la duda respecto al lugar exacto en el que se produjo el evento dañoso. A la vista de lo acontecido, procede a los fines de salvaguardar los derechos de la misma, que dicho reportaje sea efectuado en presencia de ella, para que no haya dudas sobre el lugar en que ocurrieron los hechos, incluso permitiéndole que, en su caso, de haber discrepancia, aporte a las actuaciones su propio reportaje.

Finalmente, se aprecia que no se ha dado traslado del trámite de vista y audiencia del expediente, acordado con fecha 15 de marzo de 2022, a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía.

2. En consecuencia, la constatación de dichas deficiencias procedimentales impide considerar que el expediente se haya tramitado correctamente desde el punto de vista jurídico-formal. Lo que, en definitiva, imposibilita que, por parte de este Consejo Consultivo de Canarias, se pueda analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto que ha sido sometido a su consideración.

Es por todo ello que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido.

Y, una vez concluida la referida tramitación, y formulada la necesaria Propuesta de Resolución (arts.88 y 92 LPACAP), esta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP».

22.- Con fecha 8 de junio de 2022 se requiere, nuevamente, *« (...) a la entidad mercantil interesada en el procedimiento, (...) para que aporte al expediente RP 28/2019 que se está instruyendo, reportaje fotográfico de las instalaciones en las que se produjo la caída reclamada, con informe del responsable de prevención de riesgos o de la aseguradora (...), sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de las mismas, en particular en las duchas, en presencia de (...) o de su representante al objeto de que se evidencie el lugar exacto en el que la reclamante sitúa los hechos, levantando acta de la celebración de esa prueba al objeto de incorporarla al expediente RP 28/2019. A fin de no causar ningún perjuicio a otros usuarios de las instalaciones y proteger sus derechos a la intimidad e imagen, el citado reportaje fotográfico con presencia de la reclamante o su representante y la visita del técnico informante se deberían hacer en horario cerrado al público».*

El citado requerimiento es recibido el día 13 de junio de 2022, sin que fuera atendido por su destinatario.

23.- Con fecha 7 de julio de 2022 se acuerda la apertura de un nuevo trámite de audiencia, concediendo a los interesados un plazo de diez días para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, a la perjudicada, a la entidad aseguradora de la Administración municipal y a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes.

24.- Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado a tal efecto, no consta la presentación de escrito de alegaciones por parte de los interesados.

25.- Con fecha 17 de octubre de 2022 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) *« (...) al no quedar acreditado que los daños que alega la solicitante se hayan producido por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de esta Corporación Local»*.

26.- Mediante oficio de 17 de octubre de 2022 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 24 de ese mismo mes y año- se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

27.- Con fecha 5 de diciembre de 2022 se emite Dictamen 471/2022 de este Consejo Consultivo de Canarias en el que se indica lo siguiente:

«2. Una vez examinada la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata, una vez más, la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

En efecto, la instrucción del procedimiento administrativo se encuentra en una situación sustancialmente idéntica a la analizada en nuestro anterior Dictamen 210/2022, de 1 de junio de 2022 -tal y como se reconoce expresamente en la Propuesta de Resolución- (salvo en lo atinente a la observancia del trámite de vista y audiencia, que, en este caso, ha sido debidamente cumplimentado). De la desatención al requerimiento efectuado se infiere la imposibilidad por parte de este Consejo Consultivo de emitir dictamen de fondo, debiendo reseñar la preocupación de que no se haya procedido a cumplimentar debidamente los extremos que este Organismo considera necesarios para entrar a analizar el fondo del asunto.

En atención a tales circunstancias, procede reiterar las observaciones formuladas en el Fundamento IV de aquel documento jurídico, así como la conclusión establecida por este Organismo consultivo en su anterior dictamen.

(...)

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que no es conforme a Derecho; debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV de este Dictamen».

28.- Con fecha 24 de febrero de 2025 el órgano instructor dicta providencia en la que se acuerda lo siguiente:

«PRIMERO: Retrotraer el presente expediente, con Referencia en Gestiona nº 4576/2022 (RP 28/2019), al momento inmediatamente anterior al último Trámite de Audiencia de fecha 07.07.2022, conservando el resto de los trámites y actos practicados.

SEGUNDO: Dar traslado de copia del expediente al Servicio de Infraestructuras, Proyectos y Obras a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 LPACAP, en el plazo máximo de 10 días, emita el correspondiente informe en relación a lo manifestado por la reclamante, esto es, se informe si tiene conocimiento de los hechos denunciados y la causa que los produjo, así como la vinculación del daño alegado con el funcionamiento del servicio público.

A tal fin, deberá aportarse reportaje fotográfico, que deberá efectuarse en presencia de la interesada, para que no haya dudas sobre el lugar en que ocurrieron los hechos, permitiéndole a dicha señora, en caso de haber discrepancia, que aporte a las actuaciones su propio reportaje.

Por tal motivo, se fija el próximo día 28 de febrero de 2025 a las 10:00 horas para que los interesados, asistidos de los profesionales que tuvieran por conveniente, comparezcan en la Piscina de la Unión, sita en la Avenida de la Unión, s/n, en Vecindario, término municipal de Santa Lucía de Tirajana, para realizar reportaje fotográfico del lugar donde supuestamente sucedieron los hechos, levantándose acta de las manifestaciones que se realicen».

La citada providencia consta notificada a la interesada, a la entidad aseguradora de la Administración municipal y a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes.

29.- Con fecha 28 de febrero de 2025 se extiende diligencia haciendo constar lo siguiente:

«En la Piscina Municipal de la unión, sita en la Avenida de la Unión, s/n, término municipal de Santa Lucía, siendo las 10.00 horas del día veintiocho de febrero de dos mil veinticinco, en el expediente de responsabilidad patrimonial de referencia, comparece, habiendo sido previamente citada, ante la Instructora del referido expediente (...) y la Secretaria del expediente, (...), la interesada en el procedimiento, (...), asiste por la (...), (...), TITULAR DEL DNI (...), en calidad de Coordinador de la Piscina del Complejo Deportivo de los Llanos y Estadio Municipal de Atletismo de Vecindario y el TÉCNICO MUNICIPAL, (...)

Comparecen a los efectos de realizar reportaje fotográfico del lugar donde supuestamente sucedieron los hechos, en presencia de la interesada, levantando acta de 1as manifestaciones que en su caso realice.

La interesada no hace manifestación alguna».

30.- Con fecha 3 de marzo de 2025 se emite informe técnico del Área municipal de infraestructuras, proyectos y obras, al que se adjunta el reportaje fotográfico de las instalaciones en las que se produjo el siniestro -realizado en presencia de la interesada-.

31.- Consta en el expediente la apertura del trámite de vista y audiencia a los interesados con fecha 12 de septiembre de 2025, así como su debida notificación a la interesada, a la aseguradora municipal y a la Gerencia Municipal de Cultura y Deportes de Santa Lucía.

32.- Con fecha 7 de octubre de 2025 la reclamante formula escrito de alegaciones, reiterando la estimación de su pretensión resarcitoria.

33.- Con fecha 23 de diciembre de 2025 se evacua Propuesta de Resolución planteando, una vez más, la desestimación de la reclamación planteada por la Sra. (...), *« (...) al no quedar acreditado que los daños que alega la solicitante se hayan producido por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de esta Corporación Local»*.

34.- Procede aquí señalar que la instrucción ha tenido una duración excesiva. Efectivamente, incluso descontando el tiempo derivado de las sucesivas retroacciones del procedimiento, se han intercalado en el mismo periodos de aparente inactividad administrativa que suman varios años, sin que exista justificación alguna para ello. Con tal indebida actuación se ha desconocido el principio legal de celeridad de los procedimientos, con posible lesión de los derechos de la interesada. No corresponde a este Consejo pronunciarse acerca de las eventuales responsabilidades disciplinarias en que hubieren incurrido los funcionarios intervinientes en el procedimiento (art. 71 LPACAP).

35.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 10 de febrero de 2026, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su Ley reguladora.

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. En relación con el supuesto analizado se ha de advertir que no constan acreditadas las circunstancias en las que se produce el evento dañoso. A este respecto se ha de indicar que los instrumentos probatorios que obran en las actuaciones [informe médico pericial, informes médicos, etc.] sólo dejan constancia de que la interesada sufrió un percance en la piscina municipal de *«La Unión»* el día 18 de septiembre de 2017, lo que le provocó una serie de lesiones con el alcance descrito en los informes médicos que obran en las actuaciones.

Sin embargo, no resulta acreditado ni el mecanismo causal de producción del evento dañoso ni las concretas circunstancias en que acontece el siniestro [significativamente, el lugar en el que se produce la caída].

En este sentido, se ha de indicar que el relato fáctico esgrimido por la interesada se sustenta, única y exclusivamente, en las alegaciones de la propia perjudicada, sin que se hayan aportado indicios probatorios firmes sobre el mecanismo causal de producción del siniestro ni las concretas circunstancias en las que se produce la caída.

Efectivamente, en el presente caso, aun estando acreditada la existencia de un daño personal mediante documentación clínica, no ha quedado probado ni el lugar exacto de la caída ni la mecánica concreta de su producción. No consta en las actuaciones parte ni atestado policial que objetive el siniestro en la fecha indicada: la Policía Local informa expresamente que no tiene *« (...) constancia alguna de los hechos relatados»*.

Tampoco figura en el expediente la declaración de testigos o cualesquiera otros instrumentos de prueba que adveren las manifestaciones efectuadas por la perjudicada en su escrito de reclamación -especialmente en lo que respecta a la mecánica de producción causal del siniestro y su localización-.

Por lo demás, la reclamante no aporta fotografías del día de los hechos ni de cómo se encontraba en ese entonces la zona concreta señalada; y los elementos gráficos [fotografías] obtenidos con posterioridad a la caída -esto es, durante la instrucción del procedimiento administrativo- no permiten reconstruir con certeza el

escenario en el que se produce el siniestro en el año 2017, ni la forma en que se habría producido el evento dañoso. En tales condiciones, el nexo causal no puede presumirse y tampoco ha sido acreditado por quien lo invoca, lo que impide apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En consecuencia, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar el evento dañoso [al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale su testimonio] y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, por lo que se entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

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). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTS de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003»* [Dictamen 193/2020, de 3 de junio].

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 se entiende que es conforme a Derecho en atención a los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.