Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 41/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 5 de febrero de 2026 (entrada en este Consejo Consultivo el 10 de febrero de 2026) se solicita la emisión de dictamen en relación con la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Tenerife por los daños personales que se alegan, derivados del estado de instalaciones de titularidad insular.

2. La cuantía reclamada por la interesada, 62.943,52 euros, determina la preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo, según lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por la Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación, el primer precepto citado, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar, aparte de la LPACAP, son de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC) y el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

---

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

4. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, al haber sufrido daños personales derivados, presuntamente, del mal estado de conservación de instalaciones de titularidad insular, teniendo, por tanto, la condición de interesada en el procedimiento [art. 4.1.a) LPACAP].

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación Insular, al ser la titular de las instalaciones a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada de la gestión de la Estación de Guaguas de Puerto de la Cruz, según se deduce del expediente, pues al ser una entidad adjudicataria del servicio insular correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, ostentando en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, si bien dicha empresa concesionaria emitió un sucinto informe relativo al hecho lesivo, se le comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, pero no a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estimara oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), lo que ocasiona su indefensión.

5. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de Tenerife como Administración responsable de las instalaciones a las que se le atribuye la causa del daño, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2.c) LCI y art. 10.3 LCC.

6. La reclamación no es extemporánea (art. 67 LPACAP). Así, de los datos obrantes en el expediente resulta que el hecho lesivo tuvo lugar el 10 de junio de 2022 pero las lesiones que sufrió la interesada a consecuencia del hecho lesivo quedaron estabilizadas el día 4 de octubre de 2024, según consta en el informe médico-pericial de sus lesiones que acompaña su escrito de reclamación, siendo este último el *dies a quo* del plazo de prescripción del derecho a reclamar. Por lo que al presentar la reclamación el 30 de septiembre de 2025,hay que considerar que está dentro del plazo del año,

7. En el presente supuesto, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tal dilación. 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.

II

En cuanto a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación se ha manifestado lo siguiente:

«PRIMERO.- El día 10 de junio de 2022, mi representada sufrió una caída en la Estación de Guaguas de Puerto de la Cruz, sita en la Avenida (...), cuando se dirigía, en compañía de su amiga (...), a la zona de dársenas tras comprar su billete.

Al fundar el pie sobre una pegatina informativa roja situada en el suelo que, si bien no se apreciaba, estaba mojada por labores de limpieza lo que la hacía muy resbaladiza, resbaló violentamente y cayó al suelo, golpeándose el brazo derecho.

En ese momento no existía ninguna señalización eficaz de advertencia del riesgo, según consta en el atestado policial que adjuntamos como Documento nº2 y declaraciones testificales, siendo asistida por personal sanitario y trasladada al Hospital (...).

Se indica en el atestado:

"Que mientras está siendo asistida la persona se puede observar por el agente actuante que existe una señal tipo burra en de color y amarillo en el centro del pasillo donde no se puede determinar que peligro está refiriendo, debido a que la leyenda está bastante deteriorada y por el lado posterior una señal de prohibición.

Preguntado al técnico de la ambulancia asistencial que llegan al servicio momentos antes, sobre si cuando llegaron existía señal de peligro por suelo resbaladizo nos comenta que no ha podido percatarse a su llegada.

Así mismo nos entrevistamos con la testigo identificada y nos comenta que venía caminando por el pasillo central y uno de los operarios de limpieza se encontraba baldeando con una pistola de presión y observa que la auxiliada o herida al pisar uno de los carteles informativos de plástico rojo adhesivo y pegado al suelo que se encontraban húmedo, resbala y cae sobre el lado derecho golpeándose el codo y que en ese primer momento es asistida por el vigilante se seguridad, hasta que llegan los servicios sanitarios.

Se le informa a encargado de limpieza de la falta de señalización en dicha estación y que la misma es ilegible para cualquier persona que utilice dicha instalación ya que no se puede determinar el peligro que informa.

Que por parte del Jefe de Parada nos informa que dejaran constancia de lo ocurrido en la hoja de rutas internas de la estación a los efectos oportunos."

Es preciso hacer constar que NO HABÍA NINGUNA SEÑALIZACIÓN del peligro, siendo que fue tras la caída, cuando se colocó la burra amarilla por parte del personal de limpieza y justo antes de que llegara la policía.

Y aun así, como lo describe el atestado, NO SE PUEDE DISTINGUIR QUÉ TIPO DE PELIGRO advierten, ya que ES ILEGIBLE, como bien indica la policía local.

La responsabilidad es evidente del personal de limpieza y del propietario de las instalaciones que es el Cabildo Insular.

SEGUNDO.- Como consecuencia del accidente, mi mandante sufrió una fractura impactada conminuta del radio derecho, requiriendo inmovilización, posterior intervención quirúrgica y tratamiento rehabilitador prolongado. La evolución médica derivó además en neuropatía por atrapamiento de los nervios cubital y mediano a nivel de la muñeca derecha.

El 4 de octubre de 2024, el traumatólogo de Hospital Universitario de Basurto, procedió a dar por estabilizado el cuadro médico.

El periodo de estabilización lesional fue de 540 días, con DOS INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS, y ha dejado como resultado secuelas funcionales (13 puntos), perjuicio estético (3 puntos) y perjuicio moral por pérdida de calidad de vida (leve), todo ello acreditado en el informe pericial médico de fecha 6 de febrero de 2025 que adjuntamos como Documento nº 3.

La cuantificación de los daños personales y patrimoniales asciende a 62.943,52 €, incluyendo:

- *1 día de perjuicio particular grave.*
- *539 días de perjuicio particular moderado.*
- *1 intervención quirúrgica de Grupo V.*
- *1,5 intervenciones quirúrgicas de Grupo IV.*
- *13 puntos de secuelas funcionales.*
- *3 puntos de perjuicio estético.*
- *8.250 € por perjuicio moral por pérdida de calidad de vida (leve).*
- *257,21 € en gastos de farmacia y ortopedia.*

TERCERO.- El siniestro descrito es consecuencia directa del funcionamiento anormal del servicio público de transporte interurbano, cuya gestión corresponde a (...) como sociedad mercantil íntegramente pública y dependiente del Cabildo Insular de Tenerife.

En el momento de la caída NO EXISTÍA NINGUNA SEÑALIZACIÓN de peligro que advirtiera a los usuarios del riesgo, tal y como declararon testigos de los hechos. Solo una vez la perjudicada se encontraba en el suelo se colocó una señal tipo "burra", la cual, además de

ser extemporánea, estaba deteriorada, ilegible y no describía con claridad el peligro existente, como así recogió la policía local de Puerto de La Cruz.

La presencia de pegatinas adhesivas en el suelo de la estación, mojadas y altamente deslizantes, generaba un riesgo evidente en una ZONA DE TRÁNSITO OBLIGADO hacia las dársenas. Dicho riesgo era conocido y reiterado, pues tanto el encargado de la estación como testigos presenciales manifestaron que ya se habían producido caídas anteriores y que se había advertido a los responsables de la peligrosidad de estas pegatinas.

Resulta evidente que (...), como entidad gestora, y el Cabildo Insular, como titular del servicio, no adoptaron las medidas mínimas de conservación y seguridad exigibles, permitiendo la persistencia de un elemento de riesgo evitable y no señalizado».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, constan las siguientes actuaciones de interés:

1. El presente procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició mediante la presentación de la reclamación, como se ha dicho, el día 30 de septiembre de 2025.

2. El procedimiento carece del preceptivo informe del Servicio competente, el cual, como se referirá en un momento posterior de este Dictamen, no se pude sustituir por el informe de la empresa concesionaria del Servicio, ni mucho menos por un informe de la compañía aseguradora del Cabildo Insular.

En relación con ello, obra en el expediente el sucinto informe de (...), en el que se manifiesta escuetamente que *«En relación a la solicitud de informe recibida en estas oficinas, relativo a reclamación presentada por la interesada, (...), informamos que, habiendo tenido constancia del incidente por el que se reclama en primera instancia a través de comunicación interna realizada por personal del Servicio Público, se comunica la incidencia a nuestra aseguradora (...), la cual asigna expediente con número de referencia V36461311, por lo que la misma podrá dirigirse a esta indicando dicha referencia para recibir toda la información que precise, así como efectuar la correspondiente reclamación».*

3. El presente procedimiento carece de fase probatoria, pues la interesada no ha propuesto la práctica de prueba alguna, si bien presentó diversa documentación con finalidad probatoria.

Además, se le otorgó a la interesada trámite de vista y audiencia, habiendo presentado escrito de alegaciones.

4. Finalmente, se emitió la Propuesta de Resolución el día 5 de febrero de 2025.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima parcialmente la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no ha resultado suficientemente demostrada la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños reclamados.

En la Propuesta de Resolución se afirma acerca de la cuestión de fondo que:

«TERCERA-. La reclamante refiere en su escrito inicial que la caída se produce con motivo de una pegatina informativa roja que se encontraba en el suelo mojada por labores de limpieza y que no existía ningún tipo de señalización del posible peligro.

Pues bien, según se desprende del atestado policial, se constata la existencia de la correcta señalización de advertencia mediante las señales de color amarillo que con carácter general se suelen colocar por los operarios de limpieza en este tipo espacios, por lo que resbalar en estas zonas donde se está realizando dichas tareas parece algo que se encuentre dentro de los riesgos generales de la vida, y de un obstáculo normal o dentro de lo previsible para el perjudicado.

Existe también el indicio de que la reclamante se cayó como consecuencia de que el pavimento era altamente deslizante debido a una pegativa roja ubicada en el suelo.

Sin embargo, ese carácter resbaladizo y las caídas constantes no se han acreditado de ninguna manera, y en tal sentido se alega solamente que el testigo declaró que "ya se habían producido caídas anteriores", lo cual no justifica la presunta obligación de colocar algún cartel de advertencia sobre las pegatinas, pues con esa expresión precisamente se hace referencia a lo previsible y lo normal de estas caídas, cuya responsabilidad no cabe en consecuencia atribuir más que a la reclamante; máxime cuando se reconoce en el informe policial de la existencia de una señalización de color amarillo que podría constituir un riego de resbalar.

A su vez, no consta que en esas fechas ningún otro usuario de la estación hubiese sufrido incidente alguno similar. Desconocemos, por tanto, si el incidente se produjo por estar algún vertido, si la perjudicada cayó porque el calzado que llevaba era inadecuado, traspiés, o si el accidente se produjo por otra causa; ignoramos, asimismo, el lugar concreto donde se produjo el incidente o cuáles eran las circunstancias climatológicas del momento.

(...)

En el presente caso, no consta acreditado por la interesada que la causa concreta de la caída responda al estado del pavimento de la estación, ya sea por la presencia de un material resbaladizo o por cualquier circunstancia que pudiera constituir un riesgo no

permitido o impedir un uso normal y diligente de las instalaciones. No se desprende de la reclamación elemento alguno que permita considerar que el pavimento presentaba defectos o condiciones anómalas que comprometiesen su adecuado tránsito.

El daño alegado se produjo con ocasión del uso del servicio público, pero no a causa de su funcionamiento, lo cual excluye el presupuesto esencial para la imputación objetiva del perjuicio. En ausencia de prueba que revele un funcionamiento anormal o un riesgo no permitido, el deambular diligente por las instalaciones constituye el estándar exigible, y su omisión no puede trasladarse a la Administración como presupuesto de responsabilidad.

En definitiva, no existe responsabilidad patrimonial por cuanto no concurre la relación causal directa, inmediata y exclusiva entre el funcionamiento del servicio público de transporte, y el accidente sufrido por la reclamante. La simple circunstancia de que el daño se haya producido mientras se hacía uso del servicio público no basta, por sí sola, para fundamentar el derecho a ser».

2. En el presente asunto, como se ha advertido en el Fundamento anterior del presente Dictamen, se ha omitido el preceptivo informe del Servicio competente del Cabildo Insular, sobre este trámite ha manifestado este Consejo Consultivo, en multitud de Dictámenes, como por ejemplo, en el Dictamen 522/2025, de 12 de diciembre, que:

«5. Pues bien, este Consejo Consultivo ha manifestado acerca del informe preceptivo del Servicio, de forma reiterada y constante, como se hace por ejemplo en el Dictamen 56/2020, de 13 de febrero (referido a la Ley 30/92 de 26 de noviembre pero perfectamente aplicable a la LPACAP), que:

«El procedimiento administrativo y, especialmente en este caso, el procedimiento de reclamación patrimonial por lesiones ocasionadas por los órganos de la Administración, es un procedimiento garantista. En este plano garantista se sitúa lo establecido en el art. 10 RPAPRP cuando señala que en todo caso, se solicitará el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

(...) La Doctrina del Consejo de Estado y la de los Consejos Consultivos incluida la de este Órgano establecen claramente tanto el carácter garantista del procedimiento administrativo como la obligatoriedad del informe del servicio.

En este sentido, el Dictamen 2072/1999 del Consejo de Estado emitido en relación a una consulta del Ministerio de Fomento sobre la tramitación de los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial señala:

"3. Los procedimientos han de instruirse de manera escrupulosa por los órganos administrativos, sin que sea dable suprimir algún trámite, salvo que la norma que los regula permita específicamente hacerlo".

Para continuar indicando "En la fase de instrucción, el órgano competente debe solicitar los informes que sean preceptivos y los necesarios para resolver (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 82.1), debiéndose emitir en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro mayor.

(...)

Por informes preceptivos, han de entenderse los obligatorios conforme al ordenamiento jurídico. Por otra parte, han de considerarse informes determinantes del contenido de la resolución los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, por utilizar la expresión de la acepción sexta y jurídica del verbo "determinar" contenida en el Diccionario de la Lengua Española. Esta especial incidencia en la resolución, comporta que no todos los informes evacuados en el seno de un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración Pública, tienen la eficacia descrita. Sólo tienen tal carácter los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo. (...) .

Sobre los rasgos de esta nueva categoría de informes (preceptivos y no vinculantes, pero sí determinantes del contenido de la resolución) a los que se refiere el citado artículo 42 no es fácil hacer consideraciones en abstracto y resulta preferible acometer, caso por caso, el análisis de las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

En términos generales, enfrentado el Consejo de Estado con una consulta que le dirigió el Gobierno precisamente en torno a esta nueva categoría de informes, consideró (Dictamen de 8 de julio de 1999) que por tales había que entender "los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, por utilizar la expresión de la acepción sexta y jurídica del verbo 'determinar' contenida en el Diccionario de la Lengua Española".

A juicio del Alto Cuerpo Consultivo, "esta especial incidencia en la resolución, comporta que no todos los informes evacuados en el seno de un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración Pública, tienen la eficacia descrita. Sólo tienen tal carácter los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo".

En sintonía con esta premisa, y para el caso de los procedimientos instruidos por el Ministerio de Fomento en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, el Consejo de Estado, reconociendo igualmente la dificultad de emitir juicios en abstracto sobre esta materia, consideró que tenían aquel carácter, y por lo tanto, eficacia interruptiva del plazo para resolver, los informes emitidos "por el servicio

administrativo causante del daño o del que dependa la obra o el servicio público que lo causó; el del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y el del Consejo de Estado". Enumeración que no era exhaustiva, pues el Alto Cuerpo Consultivo reconocía expresamente que "existen o pueden existir otros que tengan tales cualidades, como son, en determinados supuestos, los de la Abogacía del Estado, de la Intervención de la Administración General del Estado (Ley General Presupuestaria, artículo 93.2), los de la Inspección General del Departamento, entre otros".

Por nuestra parte, consideramos acertada la interpretación que del referido artículo 45.2 de la Ley 30/1992 hace el Consejo de Estado en el dictamen parcialmente transcrito. Y precisamente el de autos es uno de los supuestos singulares en que la especificidad del papel asignado a la Abogacía del Estado y a la Intervención de la Administración General del Estado, tal como está contemplado en el Real Decreto 610/1999, confiere a sus informes preceptivos la aptitud necesaria para "determinar" el contenido de la resolución final, si entendemos por tal "determinación" la que procede de uno de los elementos clave para conformar la voluntad del órgano decisor.

Consideraciones todas ellas que no impiden, como es natural, que algún o algunos de los informes de hecho emitidos por cualquiera de ambos órganos en un expediente singular incorporen un contenido material que, a posteriori, no sea suficientemente adecuado a la trascendencia que el titular de la potestad reglamentaria quiso darles según el artículo 12 del tan citado Real Decreto 610/1999».

Esta doctrina es aplicable al presente asunto, en la que el Servicio actuante ha emitido un informe, reproducido anteriormente en su totalidad, del todo deficiente al no informar debidamente acerca de las cuestiones planteadas por las interesada acerca de su actuación médica concreta».

3. Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto, en el que se ha omitido dicho informe preceptivo del Servicio, que, en modo alguno, puede ser sustituido por el informe de la empresa concesionaria del Servicio, sin perjuicio de que se le pueda solicitar a dicha empresa información sobre lo que concierne al hecho lesivo o se le pueda solicitar un informe que acompañe al informe preceptivo del Servicio, si bien en este caso, el contenido del informe reproducido con anterioridad, es del todo deficiente por razones más que evidentes.

Además, tampoco el informe preceptivo del Servicio puede ser sustituido por el de la compañía aseguradora del Cabildo Insular, puesto que la misma tiene interés legítimo en el procedimiento, del que podría resultar perjudicada, lo que implica que se le deba otorgar preceptivamente el trámite de vista y audiencia para que pueda

formular alegaciones, pero, como ya se ha señalado, no puede emitir un informe en sustitución del informe preceptivo del Servicio.

4. Por ello, para que este Consejo Consultivo pueda pronunciarse acerca de la cuestión de fondo planteada por la interesada debe el Cabildo Insular retrotraer las actuaciones con la finalidad de que se emita correctamente el informe preceptivo del Servicio, el cual debe pronunciarse con claridad y precisión acerca del estado de conservación del lugar exacto en el que se produjo el accidente de la interesada; sobre si el firme de dicho lugar es antideslizante o no; sobre si las pegatinas referidas por la interesada se hallaban pegadas en el firme del lugar exacto de los hechos en la fecha en la que se produjeron, si tales pegatinas mismas son resbaladizas o no; sobre si se observó la presencia de algún vertido deslizante en la zona del accidente en la fecha del mismo; sobre las labores de limpieza, mantenimiento y vigilancia del lugar del accidente e informando sobre su frecuencia con las que se prestan, además de incluirse cualquier otras información que se tenga sobre el accidente.

Después de emitido el preceptivo informe del Servicio, se debe otorgar trámite de vista y audiencia a la afectada, a la compañía aseguradora del Cabildo Insular y a la empresa concesionaria del Servicio (...), para no causarles indefensión alguna.

Finalmente, se emitirá una nueva Propuesta de Resolución, que se remitirá a este Consejo Consultivo con la finalidad de que se emita el preceptivo Dictamen.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación formulada, pues en virtud de las razones expuestas en el presente Dictamen procede la retroacción de las actuaciones, a los fines que se indican en el Fundamento IV del presente Dictamen.