Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 0 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz 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. 42/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 29 de enero de 2026 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 12 de febrero de 2026), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, 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 en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 35.000 euros, cuantía que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del señor 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 con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

---

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

3. En el análisis a efectuar 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.d) y 26.1.a) LRBRL].

Asimismo, actúa debidamente representada mediante abogado -(...)- (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.d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

4.3. En el presente supuesto se encuentran, asimismo, legitimadas pasivamente las entidades mercantiles *(...)* y *«UTE (...)»*, en su calidad de empresas adjudicatarias de los servicios, y a cuya defectuosa prestación imputa la reclamante los daños que se le han irrogado.

A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...) . Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos

administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), trámite que se ha cumplimentado en el presente expediente.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, 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 día 11 de octubre de 2022 respecto de unos daños acaecidos el día 5 de septiembre 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 viario.

A este respecto, expone sucintamente en su reclamación como fundamento de la misma lo siguiente:

«Primero.- El pasado día 5-9-2022, se desplazaba quien comparece, aproximadamente sobre las 22.25h, por (...) de esta ciudad haciendo uso del servicio del patín eléctrico (...); en tal desplazamiento, realizado en sentido desde (...) hacia (...), al objeto de recoger el vehículo particular que se encontraba estacionado en el aparcamiento habilitado al efecto en las inmediaciones del (...), empleaba quien suscribe el "carril bici" establecido por ese Ayuntamiento para tales desplazamientos no peatonales; al llegar al punto de la citada vía de la Constitución, siempre dentro del "carril bici", en el que se encuentra la rotonda que da acceso al Tunel (...), que discurre por el subsuelo de (...).

En el expresado punto de la Avenida y carril, en la inmediación de una tapa del alcantarillado, tal y como se comprueba con plena nitidez en la colección de fotografías (4) que se adjuntan como documento anexo nº 1, existía un más que considerable boquete, de forma sensiblemente triangular, en el pavimento asfáltico que recubre el carril bici (unos 25 x 10 cm, y entre 8 y 10 cm de profundidad aproximadamente), que suponiendo una clara anomalía en el firme, constituían un evidente peligro para todo transeúnte que circulara por el lugar, fuese a pie, en patines, en bicicleta, como es el caso, en patinete. El latente peligro se convirtió en efectivo y notable daño, cuando pese a circular a una velocidad muy reducida, al no percatarme de la existencia de tal anomalía del pavimento, se introdujo en el referido boquete la rueda delantera del patinete, quedando frenado instantáneamente el desplazamiento, lo que motivó que por la propia inercia del movimiento, saliera quien suscribe despedida en el sentido del avance de la marcha, como se aprecia igualmente en las fotografías; el inesperado incidente, a resultas del cual se produjeron las lesiones y perjuicios que seguidamente se dirán, fue presenciado en su íntegra totalidad por una amiga, llamada (...), con DNI n (...), quien circulaba unos metros detrás de mi, también en otro

patinete, y ante la lesiva e inesperada caída, hubo de frenar precipitadamente, evitando con ello su eventual caída, y auxiliando a quien suscribe desde el primer momento.

Segundo: CIRCUNSTANCIAS Y CONSECUENCIAS DEL ACCIDENTE.

Sucedidos los hechos de acuerdo con la secuencia expuesta, apenas unos minutos después de sufrida la caída, acertaron a pasar por el lugar unos jóvenes, que manifestando ser personal sanitario, prestaron la asistencia más urgente, pudiéndose apreciar desde el primer momento la gravedad y alcance de las lesiones, pues la tibia se había fracturado en dos partes, con el consiguiente y natural dolor.

Alertado el Servicio Público del 112, se desplazaron al lugar tanto los recursos sanitarios pertinentes para proceder al traslado a Centro Hospitalario donde pudiera ser atendida, como una dotación de la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife, que sobre el terreno confirma la realidad de lo sucedido, y recopilando los datos que consideran pertinentes, proceden a la redacción de un "Incidente", respecto al que informan a la compareciente y a quienes la auxiliaban, que quedaría registrado con el número 6954/2022; intentado en los días siguientes la obtención de tal "Incidente", los intentos han resultado infructuosos, por lo que expresamente se interesa que sea incorporado de oficio al procedimiento de responsabilidad patrimonial que inexcusablemente ha de incoarse.

Auxiliada de urgencia en el momento inicial por el personal que ha quedado dicho, fue trasladada en Ambulancia al Complejo Hospitalario Universitario de Canarias Hospital, donde le fue diagnosticada una: "FRACTURA DIAFISARIA TERCIO MEDIO-DISTAL TIBIA DERECHA".

Tras permanecer nada menos que TRES DIAS (del 5 a las 23.22h, hasta el 8 de septiembre) en Urgencias de dicho Centro Hospitalario, con intenso sufrimiento, pues la fractura resultaba altamente dolorosa, por fin logró el ingreso en planta del Hospital el día 8-9-2022, donde hubo de permanecer otros CUATRO DIAS hasta que finalmente el 12-9-2022, fue sometida a INTERVENCIÓN QUIRÚRGICA para la reducción de la fractura, para lo que fue precisa anestesia general, con implantación de diferentes tornillos proximales y de bloqueo distal, según se comprueba en el Informe Clínico del Alta que se adjunta como documento anexo nº 2, que le fue concedida el 13-9-2022, con traslado a su domicilio. A partir de tal momento, hubo de acudir, siempre con auxilio de tercera persona, a las curas de Enfermería (26-9-2022) que constan en el Informe que se adjunta como documento anexo nº 3, precisando del empleo de Muletas con carga parcial.

De acuerdo con lo que se recoge en el Informe de Alta hospitalario que se adjunta, la aquí compareciente habrá de recibir tratamiento de rehabilitación, en cuyo desarrollo se haya en la actualidad.

Como consecuencia directa y única de la lesión sufrida con ocasión de la caída, la compareciente se encuentra impedida temporalmente para el ejercicio de su actividad laboral, como Encargada en (...), en el Centro Comercial (...), sufriendo una reducción de los

ingresos mensuales de aproximadamente un tercio del líquido total; en tal sentido, se deja constancia de que mientras que en el mes inmediatamente anterior a la lesión (agosto de 2022), su salario fue de 1.450€ netos, en el mes de septiembre, los ingresos por IT han sido únicamente de 1.049€.

Tercero: Los hechos acreditados llevan a la constatación de que el compareciente ha sufrido lesión en su derecho a su propia INTEGRIDAD FÍSICA, que consagra el art 15 de la Constitución Española, que resulta de incumplimiento del deber de conservación de las vías públicas que concierne a la Administración Pública, en este caso al Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, se considere este funcionamiento como normal o como anormal.

Resulta un daño efectivo (la quiebra de la salud, los gastos de desplazamiento, el lucro cesante, así como el pretium doloris) siendo dicho daño evaluable económicamente e individualizado respecto al resto de los ciudadanos, pues nadie más resultó dañado.

En tales circunstancias, procede el resarcimiento por la vía de la responsabilidad patrimonial que ahora se emprende.

(...) ».

A su reclamación acompaña diversos informes médicos y fotografías.

III

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

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) con fecha 11 de octubre de 2022.

- Con fecha 17 de octubre de 2022 se incoa el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requiere a la reclamante para que acredite la representación de su abogado -(...)- y subsane su reclamación.

- Con fecha 17 de octubre de 2022 se requiere a la entidad (...) y a la UTE (...) para que informen acerca de si disponen de datos atinentes al evento lesivo objeto del presente procedimiento, y emitan informe técnico sobre el estado del Servicio Público en la fecha de producción de los daños.

- Con fecha 6 de septiembre de 2022 se remite Informe-Incidencia n.º 6954/2022, elaborado por los Agentes de la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) RESUMEN: 05/09/2022, 23:32, 10069: Caída de una persona con un VMP (patinete) en carril bici, por desperfecto en la vía.

RESULTADO: Caída de una persona con un MVP (patinete) en carril bici, por desperfecto en la vía. El MVP pertenece a la empresa (...). La afectada es trasladada al Hospital Universitario con posible fractura en la pierna en ambulancia. Se adjunta fotografía del desperfecto de la vía. (...) ».

- Con fecha 18 de octubre de 2022 por la reclamante se aporta documento de representación.

- Con fecha 28 de octubre de 2022 por la UTE concesionaria se emite Informe en el que se expone lo siguiente:

« (...) • En los trabajos de mantenimiento e inspección que diariamente realiza esta UTE no se detectó la existencia de ninguna irregularidad en el sitio y en la fecha donde ocurrió la supuesta caída.

• Tampoco se recibe comunicación de existencia de ninguna incidencia por parte del propio Ayuntamiento, Cecopal ni policía.

• En su escrito la recurrente indica que " (...) El pasado día 5-9-2022, se desplazaba quien comparece, aproximadamente sobre las 22.25h, por (...) de esta ciudad haciendo uso del servicio del patín eléctrico (...); en tal desplazamiento, realizado en sentido desde (...) hacia (...), al objeto de recoger el vehículo particular que se encontraba estacionado en el aparcamiento habilitado al efecto en las inmediaciones del (...), empleaba quien suscribe el "carril bici" establecido por ese Ayuntamiento para tales desplazamientos no peatonales (...) .".

(...)

• La recurrente adjunta un informe de enfermería del día 13 de septiembre. También adjunta un informe médico del mismo día.

• La recurrente NO adjunta informe de ambulancia.

• Tampoco se adjunta declaración de testigo alguno.

• NO se adjunta informe de la policía.

• NO se adjunta informe del técnico de mantenimiento del Servicio Adm. Gest. y Ctrol. de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

• El día 08/09/2022 esta UTE recibe una llamada de teléfono donde se nos indica que días atrás se ha producido una caída en el carril bici de (...) a la altura de (...).

• Inmediatamente después de recibir la llamada nos personamos en el lugar de la supuesta caída, donde observamos la existencia de un pequeño hueco en el asfalto del carril bici.

(...)

En la imagen se puede observar claramente que el hueco que provocó la supuesta caída está dentro de los límites de una obra realizada previamente por la compañía suministradora de agua de S/C de Tenerife.

Esta UTE desconoce la fecha en la que se llevaron a cabo los citados trabajos.

(...)

La fotografía de la derecha indica en rojo los límites de la obra realizada por terceros. El hueco que provocó la supuesta caída está dentro de sus límites.

También se puede apreciar como la superficie del pavimento asfaltico es diferente fuera y dentro de los límites de dicha actuación.

• Dicha irregularidad de superficies (entre la superficie dentro y fuera del ámbito de la obra) es responsabilidad de la empresa de abastecimiento que ejecutó de la citada obra de reparación y/o mantenimiento. No siendo esta UTE responsable del estado de las obras realizadas por terceros dentro del término municipal, desconociendo cuándo y dónde se llevarán a cabo estas obras.

• En la siguiente página, se adjuntan tres imágenes de la zona de la supuesta caída donde se puede apreciar como se ha procedido a reparar el hueco existente. Dicha reparación fue llevada a cabo el día 08/09/2022.

(...)

• De manera resumida debemos recalcar la responsabilidad que tenemos todos de circular con un cierto cuidado, debido a que es inevitable la presencia de pequeños tropiezos, deformaciones, desviaciones y/o irregularidades en las vías públicas, las cuales pueden y deben ser percibidas y/o evitadas aplicando la responsabilidad a la hora de circular con ese cierto cuidado, sin cometer descuidos e intentando apreciar las posibles condiciones que puedan dar lugar a una posible caída.

• Como punto principal en esta reclamación patrimonial 1860/2022/SASP es el hecho de que esta UTE no tenía conocimiento de esta incidencia hasta el día 08/09/2022, día en el que nos informaron vía llamada telefónica.

• Por otro lado, debemos destacar que la pequeña irregularidad no es como consecuencia de la falta de mantenimiento sino como resultado de una obra defectuosa realizada por terceros.

• Por último, hay que destacar que el carril bici de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife presenta numerosos registros y juntas como resultado de numerosas obras de canalización realizadas estas por los responsables de cada compañía. A continuación, se muestra una imagen de este hecho en concreto.

(...)

• En este caso, la recurrente al circular con patinete eléctrico por el carril bici, debe extremar las precauciones debido al estado del pavimento asfaltico de dicho carril y a la inestabilidad de estos vehículos a la hora de rebasar algún bache, desnivel o pequeño tropiezo, siendo estos inevitables en las vías de la ciudad.

• Se debe circular controlando la velocidad y la iluminación, ya que desconocemos las características de esta concretamente el día y a la hora del supuesto accidente.

• El bache que nos ocupa era fácilmente apreciable a simple vista, no constituyendo un riesgo o peligro inevitable.

• Por otro lado, se desconoce la velocidad a la que circulaba la recurrente, si bien debemos destacar que la supuesta caída fue a las 22:25 de la noche, horario que hace necesarios el circular con mayor precaución, sin incrementar la velocidad motivada por la ausencia de usuarios.

• Con todo lo expuesto, consideramos que esta U.T.E. (...) no es responsable de la reclamación patrimonial que nos ocupa, expediente nº.: 1860/2022/SASP.

• La U.T.E. (...) no es responsable de los daños sufridos por la recurrente.

• En cualquier caso, se observa que la causa no se debe al mal funcionamiento de los servicios municipales».

- Con fecha 31 de octubre de 2022 por la representación de la reclamante se presenta escrito aportando diversa documentación médica, atestado policial, alta a terceros, así como proposición de prueba testifical a cuyo efecto expone lo siguiente:

« (...) Se tenga por propuesta prueba testifical de (...) (...), con domicilio en (...), en Santa Cruz de Tenerife. Presenció la caída de la lesionada. (Mov 622373575). (...) ».

- Con fecha 9 de noviembre de 2022 se emite Informe del Servicio de Sostenibilidad Ambiental y SSPP en el que se expone lo siguiente:

« (...) Se tiene a bien comunicar que:

Cursada visita por el Técnico Auxiliar, se comprueba que en el lugar indicado se han realizado por parte de la empresa encargada del mantenimiento de vías los trabajos de reparación de pavimento y asfalto, eliminándose el bache que causa la incidencia descrita en esta reclamación patrimonial. (...) ».

- Con fecha 4 de noviembre de 2022 se emite Informe por la entidad (…) en el que se expone lo siguiente:

« (...) No nos consta en nuestra base de datos ningún tipo de incidencia por caída de peatón en el lugar y fecha referenciados.

Por otro lado, una vez inspeccionado el lugar donde se produce el incidente, durante el día 20 de octubre de 2022, se aprecia zona asfaltada, con pequeñas irregularidades en dicho pavimento, que se corrigen de manera provisional, hasta el reasfaltado de la zona completa, ejecutado durante el día 3 de noviembre de 2022. (…) ».

- Con fecha 28 de febrero de 2023 se emite nuevo Informe actualizado de (…), en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) No nos consta en nuestra base de datos ningún tipo de incidencia por caída de peatón en el lugar y fecha referenciados.

Por otro lado, una vez inspeccionado el lugar donde se produce el incidente, durante el día 20 de octubre de 2022, se aprecia zona asfaltada, con pequeñas irregularidades en dicho pavimento, que se corrigen de manera provisional, hasta el reasfaltado de la zona completa, ejecutado durante el día 3 de noviembre de 2022.

Se adjuntan fotografías de trabajos realizados:

(…)

Con respecto a la actualización del presente informe relativo a fechas de las últimas actuaciones realizadas en la zona del incidente así como fotografías de las mismas, se indica:

Anexo a la zona del incidente se encuentra un registro de tapa de pozo de instalaciones de suministro de agua potable dicho registro es anterior al año 2008, tal y como se aprecia en las siguientes imágenes de archivo de la zona:

(…)

Entre el año 2014 y 2016, se realizan los trabajos necesarios de instalación de una caja soterrada para la instalación de contador de suministro de agua para los diferentes puestos del carnaval que se ubican cada año en la zona. Dichos trabajos consisten la apertura de una pequeña excavación para poder encajar dicha instalación.

(…)

A partir de ahí no se realizan más actuaciones en ese punto».

- Con fecha 8 de marzo de 2023 se presenta escrito por la representación de la reclamante solicitando información sobre el estado de tramitación del procedimiento, así como que se proceda a la práctica de la prueba testifical propuesta.

- Con fecha 19 de abril de 2023 se emite Informe actualizado del Servicio de Sostenibilidad Ambiental y SSPP, en el que se expone lo siguiente:

« (…) Con respecto a la actualización del presente informe relativo a fechas de las últimas actuaciones realizadas en la zona del incidente así como fotografías de las mismas, se indica:

(…)

Entre el año 2014 y 2016, se realizan los trabajos necesarios de instalación de una caja soterrada para la instalación de contador de suministro de agua para los diferentes puestos del carnaval que se ubican cada año en la zona. Dichos trabajos consisten la apertura de una pequeña excavación para poder encajar dicha instalación.

(…)

A partir de ahí no se realizan más actuaciones en ese punto (…) "

Desde la Sección del Ciclo Integral del Agua SE INFORMA que, la zona del incidente se encuentra próxima a un registro de (…), siendo la última actuación realizada en este punto en el año 2016, según informe de (…), para la instalación de caja soterrada con contador para los puestos del carnaval.

No obstante se observa que la caja soterrada se encuentra en el punto opuesto al desperfecto de la calzada, según se aprecia en la imagen:

(…) ».

- Con fecha 1 de junio de 2023 por la representación de la reclamante se presenta nuevamente escrito solicitando: a) información sobre el estado de tramitación del procedimiento; b) práctica de la prueba testifical propuesta; y, c) solicitud de resolución expresa y estimatoria de la reclamación.

- Con fecha 2 de junio de 2023 se requiere a la reclamante para que subsane el poder de representación otorgado, lo que es verificado con fecha 5 de junio de 2023.

- Con fecha 6 de junio de 2023 se emite citación de la testigo para el día 11 de julio de 2023. Intentada su notificación el día 23 de junio de 2023 a las 16:05 horas, resultó infructuosa al ser la dirección incorrecta.

Tras dicho intento de notificación se procedió a citar edictalmente a la testigo mediante la publicación de la notificación en el BOE Núm. 196 de 17 de agosto de 2023.

- Con fecha 6 de junio de 2023, se requiere a la entidad aseguradora municipal -(…)- para que emita Informe de valoración de las lesiones sufridas por la reclamante.

- Con fecha 16 de junio de 2023 por la entidad aseguradora municipal se solicita al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se aclaren las siguientes cuestiones:

«- No ha quedado claro el Informe Técnico de nuestro asegurado, pues no aclara quien ha realizado las obras en la tapa de (...), y (...) está hablando en su informe de otra tapa. Si es cierto que no se ha actuado en esa zona desde el 2016, entonces ¿a quién corresponde el mantenimiento del carril bici? Porque la UTE tampoco asume la responsabilidad, que por otro lado es cuestionable, pues tal y como indica la UTE el desperfecto es mínimo, visible y tendríamos que saber velocidad máxima permitida en dicho carril.

- No hay declaración de testigos (estaría bien saber a qué velocidad circulaban) y la perjudicada tampoco ha aportado justificantes de su reclamación».

- Con fecha 5 de diciembre de 2023 se emite citación de la testigo para el día 17 de enero de 2024. Intentada su notificación el día 21 de diciembre de 2023 a las 11:30 horas, resultó infructuosa al ser la dirección incorrecta.

- Mediante publicación en el BOE Núm. 48 de 23 de febrero de 2024, se procedió a citar edictalmente a la testigo para el día 20 de marzo de 2024.

- Con fecha 8 de marzo de 2024 se emite citación de la testigo para el día 24 de abril de 2024. Intentada su notificación el día 20 de marzo de 2024 a las 11:15 horas, resultó infructuosa al ser la dirección incorrecta.

- Con fecha 4 de abril de 2024 se emite citación de la testigo para el día 15 de mayo de 2024. Intentada su notificación el día 2 de mayo de 2024 a las 13:50 horas, resultó infructuosa al ser la dirección incorrecta.

- Con fecha 12 de junio de 2024 se presenta escrito por la compañía aseguradora municipal en el que pone de manifiesto que *«la valoración de lesiones la van a portar en la defensa en el procedimiento judicial, ya que entienden que hay posibilidades de defensa satisfactoria».*

- Mediante publicación en el BOE Núm. 153 de 25 de junio de 2024, se procedió a citar edictalmente a la testigo.

- Con fecha 23 de julio de 2024 se reitera a entidad aseguradora municipal la solicitud de valoración económica e informe pericial al respecto. Requerimiento que es contestado con fecha 24 de julio de 2024 en el sentido de que *«La compañía entiende que hay viabilidad en la defensa del Ayuntamiento por lo que se debe esperar a que se dicte sentencia».*

- Con fecha 20 de octubre de 2025 se confiere trámite de audiencia, presentando alegaciones la UTE (...) con fecha 27 de octubre de 2025; la representación de la reclamante con fecha 3 de noviembre de 2025; y, (...) con fecha 5 de noviembre de 2025.

- Con fecha 18 de diciembre de 2025 se solicita informe a la Asesoría Jurídica.

- Con fecha 22 de diciembre de 2025 se emite Informe Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

- Con fecha 19 de enero de 2026 se emite Informe de la Asesoría Jurídica considerando «*conforme a derecho el expediente sometido a informe, teniendo en cuenta el sentido desestimatorio del Informe-propuesta de resolución que se acompaña al mismo».*

- Con fecha 20 de enero de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

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

2. En efecto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la Sra. (...) *«al no quedar probada la concreta dinámica de producción de la caída, ni concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento del Servicio».*

Para fundamentar tal decisión la Propuesta de Resolución considera que *«En cuanto al fondo del asunto, se ha de resaltar que si bien la realidad de la caída se encuentra acreditada gracias al parte de servicio de la policía local en el que los agentes intervinientes constatan que la reclamante sufrió un incidente en la zona, no sucede lo mismo en lo relativo a la concreta dinámica de producción de la caída, puesto que los agentes no presenciaron el accidente y la testigo propuesta no compareció ante nuestras dependencias para prestar declaración que corroborase los hechos afirmados por la reclamante.*

No podemos obviar que el domicilio facilitado por la interesada para la citación de la testigo en la reclamación patrimonial administrativa difiere del domicilio que consta en la demanda presentada ante el juzgado por lo que hemos de hacer constar que este servicio gestor ha cumplido el procedimiento de citación de la testigo en el domicilio facilitado al efecto y, tras dos intentos de notificación los días 23 de junio y 21 de diciembre de 2023

cuyos acuses constan en el expediente con la nota "domicilio incorrecto", se procedió, el día 17 de agosto de 2023 a la pertinente publicación en el BOE.

Dado que se encuentra en tramitación el procedimiento judicial en el que se ha solicitado la práctica de dicha prueba testifical, sin perjuicio del resultado que arroje la misma, en caso de practicarse, no procede en el presente expediente administrativo un nuevo intento de citación teniéndose por cumplido este trámite en vía administrativa. Asimismo, dada la relación de amistad de la reclamante con la testigo, la veracidad de los hechos que pudiera relatar estaría ciertamente comprometida.

En vista de lo anterior, en la tramitación administrativa de este expediente, no ha quedado acreditada la concreta mecánica de producción del incidente, ni las circunstancias en que ocurrió el mismo. Tampoco queda acreditada la diligencia empleada en el uso de la vía con el patinete, vehículo ampliamente inestable, que requiere extremar las precauciones en su utilización. (...) ».

El art. 77.2 LPACAP dispone que *«cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes».* Conforme a lo prescrito por este precepto, la posibilidad de abrir el periodo de prueba no queda al arbitrio del instructor, como una facultad discrecional del mismo, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados, como sucede en el presente expediente en el que se niega la existencia de relación de causalidad, sino que, por el contrario, le obliga a la apertura de un periodo de prueba. Trámite que, una vez verificado, dio como resultado la admisión de las pruebas documental y testifical a practicar en la persona de (...), no obstante, esta última prueba no se llegó a practicar por falta de notificación de la citación a la testigo, tal como se analizará.

La Administración municipal justifica la ausencia de práctica de la prueba testifical en la incomparecencia de la testigo pese haber sido debidamente citada. Este Organismo consultivo no comparte tal afirmación, debiendo recordarse que el art. 42.2 LPACAP dispone que *«Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes*

de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44». Añadiendo el citado art. 44 LPCAP que *«Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».*

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado»».

En el presente caso se advierte que la Instrucción del procedimiento no practicó las notificaciones para la citación de la testigo en la forma prevenida por el art. 42.2 LPACAP. Así, constan en el expediente administrativo los siguientes acuses de recibo:

- 23 de junio de 2023 a las 16:05 horas correspondiente a la citación de la testigo para el día 11 de julio de 2023.

- 21 de diciembre de 2023 a las 11:30 horas, correspondiente a la citación de la testigo para el día 17 de enero de 2024.

- 20 de marzo de 2024 a las 11:15 horas, correspondiente a la citación de la testigo para el día 24 de abril de 2024.

- 2 de mayo de 2024 a las 13:50 horas, correspondiente a la citación de la testigo para el día 15 de mayo de 2024.

Como cabe advertir, únicamente se intentó por una sola vez la notificación de la citación de la testigo en el domicilio facilitado por la reclamante, sin que se intentara repetir en una hora distinta dentro de los tres días siguientes, pues, solamente en el caso de que este segundo intento también resultara infructuoso, es posible abrir la vía para acudir a la citación edictal.

Además, en el presente caso, consideramos que la Administración municipal disponía de otros medios para localizar y citar a la testigo como era su teléfono móvil, facilitado por la reclamante mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2022.

Igualmente, consta en el expediente que las notificaciones personales a la testigo se han efectuado a la «*(…), 26*», dando como resultado «*dirección incorrecta*», mientras que en la demanda judicial interpuesta consta como domicilio de la testigo la «*(…), 2G*», sin que conste en el expediente que se haya intentado notificar en esa dirección.

Asimismo, puesto que consta el DNI y los datos identificativos de la testigo en el expediente, la cual tiene su domicilio el municipio, el propio Ayuntamiento podía consultar el domicilio correcto u otros posibles domicilios en el Padrón Municipal de Habitantes, o en los registros de los padrones municipales de los tributos locales en el correspondiente servicio de gestión tributaria municipal (IBI, Tasa de basura, IVTM, etc.), sin que conste en el expediente que se haya efectuado ninguna diligencia de averiguación en ese sentido para la notificación personal en otros posibles domicilios.

A estos efectos, no se ha de perder de vista el carácter residual o subsidiario de la publicación mediante edictos cuando sea posible contactar con el interesado o conocer su domicilio por cualquier otro medio que pueda estimarse razonablemente como idóneo, debiendo agotarse estos medios con carácter previo a la notificación edictal.

El Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones ha calificado la notificación mediante edictos como *«último remedio»* o excepcional, aclarando que solo puede ser empleada cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación (STC 65/1999). La Administración debe extremar las gestiones en la averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales a su alcance, y solo acudir a la notificación mediante edictos tras haberla intentado en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (SSTC 76/2006, de 13 de marzo y 2/2008, de 14 de enero), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (STC 135/2005, de 23 de mayo).

En la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de julio de 2001, n.º 153/2001, se razona lo siguiente:

«Así, y en relación con la utilización de los edictos, hemos declarado que, cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca un domicilio o cualquier otro dato que haga factible practicar los actos de comunicación procesal con el demandado de un modo personal, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación edictal , con el fin de asegurar que quien es parte en un proceso judicial o

puede resultar afectado por las resoluciones que en él se dicten llegue a tener conocimiento efectivo de la existencia del procedimiento y, de este modo, tenga la oportunidad de ejercer adecuadamente el derecho de defensa que le garantiza el art. 24.1 CE. En tal sentido este Tribunal ha otorgado el amparo en aquellos casos en que se acudió a los edictos pese a que en las actuaciones aparecía un teléfono en el que la demandada podía haber sido localizada (STC 65/2000, de 13 de marzo)».

Si bien el supuesto referido se trataba de un procedimiento judicial y la finalidad era localizar a la parte demandada, resulta perfectamente extrapolable al supuesto objeto de estudio pues, aunque es cierto que las notificaciones se practicaron en el domicilio designado por la parte reclamante, igualmente constaba con claridad desde el inicio de las actuaciones un número de teléfono donde fácilmente se podría haber contactado con la testigo al objeto de materializar la notificación, o consultar en los distintos padrones o registros municipales, más aún habida cuenta la indudable relevancia que la misma ostentaba.

En consecuencia, se hace necesario retrotraer las actuaciones y acordar la citación y práctica de la prueba testifical, toda vez que la Propuesta de Resolución se fundamenta básicamente en la falta de prueba de la relación de causalidad por parte de la Sra. (...) para desestimar su reclamación, sin que se le haya concedido el preceptivo trámite al efecto, causándole, pues, una evidente indefensión. En este sentido, tal y como señaláramos en nuestro Dictamen 220/2020, de 3 de junio, *«la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1997, que recogiendo las SSTC 43/1989 (EDJ 1989/1852), 101/1990 (EDJ 1990/5855), 6/1992 (EDJ 1992/270) y 105/95 (EDJ 1995/3109), aclara que para que pueda apreciarse una posible indefensión contraria al art. 24.1 CE (EDL 1978/3879), es necesario que esta sea material y no meramente formal, lo que implica que el pretendido defecto haya supuesto un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa y que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del interesado; no procediendo, en ningún caso, la retroacción de las actuaciones cuando el resultado del litigio hubiera permanecido inalterable de no haberse producido la omisión denunciada; de semejante tenor la STS 11 de noviembre de 2000, que apunta que para dar lugar a la nulidad de las actuaciones es necesario que concurran, por una parte, unos claros y manifiestos defectos de forma, y por otra que estos defectos hayan causado indefensión a quien denuncia el defecto; añadiendo que se precisa, además, que no haya sido posible denunciarlos antes de recaer sentencia o resolución que pongan fin al proceso, y que estas no sean susceptibles de recurso.*

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 estableció que "La efectividad de la indefensión requiere la concurrencia de determinados requisitos, y así: Que el análisis de la indefensión se realice siempre en atención a las circunstancias concurrentes

en cada caso (STC 145/1986, de 24 de noviembre (EDJ 1986/145)); que se produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte procesal, un perjuicio de índole material que le impida poder defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional [SSTC 186/1998 (EDJ 1998/30678), 145/1990 (EDJ 1990/8850), 230/1992 (EDJ 1992/12339), 106/1993 (EDJ 1993/2815), 185/1994 (EDJ 1994/14449), 1/1996 (EDJ 1996/15), 89/1997 (EDJ 1997/2615), entre otras muchas], y que ese menoscabo esté en relación con la infracción de normas procesales y no responda a otras causas y que la indefensión no haya sido provocada por la parte que la invoca [STC 57/1984, de 8 de mayo (EDJ 1984/57)), bien a través de un comportamiento negligente o doloso (SSTC 9/1981 (EDJ 1981/9),1/1983 (EDJ 1983/1), 22/1987 (EDJ 1987/22), 36/1987 (EDJ 1987/36), 72/1988 y 205/1988), bien por su actuación errónea (STC 152/1985, de 5 de noviembre (EDJ 1985/126)], o bien por una conducta de ocultamiento en aquellos supuestos en los que el motivo invocado para instar la nulidad se funda en la falta de emplazamiento, incluso en el caso de que la misma la hubiese provocado la imprecisa técnica en la utilización de los medios procesales previstos por el ordenamiento (STC 109/1985, de 8 de noviembre"», doctrina que resulta aplicable al presente asunto y que determina la necesidad de retrotraer las actuaciones a fin de que se practique la prueba testifical propuesta por la reclamante.

Por último, una vez realizadas las citadas diligencias para la averiguación del domicilio correcto de la testigo al objeto de su notificación personal y, en su caso, practicada la citada prueba testifical**,** habrá de otorgarse preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada y a las empresas contratistas encargadas del mantenimiento de la vía donde, presuntamente, se ha producido el daño objeto del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

3. Por todo lo anteriormente expuesto, 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, especialmente en lo que se refiere a los trámites de prueba y audiencia (arts. 77 y 82 LPACAP), que se deberán conceder tanto al reclamante como a las entidades contratistas. Una vez concluida la referida tramitación, y formulada una nueva Propuesta de Resolución, en la que se responda, en su caso, a las alegaciones que se formulen (arts. 88 y 91 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, no se considera conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos que se indican en el Fundamento IV del presente Dictamen.