Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Realejos en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 148/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial extracontractual iniciado por (...) contra el Ayuntamiento de Los Realejos y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública –calle (...)- el día 10 de marzo de 2024.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada [76.392,79 €] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-.

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

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, LRJSP-; el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en lo sucesivo, LRBRL-; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias -en adelante, LMC-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la acción, al haberse interpuesto la reclamación dentro del plazo de un año previsto en el art. 67.1 LPACAP. En este sentido, cabe indicar que la caída de la perjudicada se produce el día 10 de marzo de 2024 y la reclamación se interpone con fecha 17 de enero de 2025. Por lo que la acción resarcitoria se ha ejercitado dentro del plazo legalmente establecido.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio [art. 91.3 LPACAP]. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [art. 21 LPACAP].

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, 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 [Dictámenes 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC [en relación con lo dispuesto en el art. 21.1, letra s) LRBRL y el art. 92 LPACAP], la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

1. La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

En este sentido, la reclamación se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos:

«PRIMERA. Que los hechos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial son los siguientes:

El día 10 de marzo del 2024 cuando me disponía a regresar a mi hogar una vez terminado (un) evento que se venía desarrollando en la zona, después de cruzar el paso de peatones situado en la Calle (...), al pisar sobre el pretil de la acera situado en el lado izquierdo de la vía, sentido ascendente, sufrí un resbalón, siendo atendida por varias personas que también cruzaban el paso de peatones, justo detrás de mí, quienes evitaron que al caer mi cabeza diese contra el bordillo de la acera y que posteriormente dieron aviso a la Policía Municipal que se personó de manera inmediata en el lugar, así como una ambulancia que estaba cubriendo el evento, siendo trasladada de urgencia a (...).

SEGUNDA. Que a causa de la caída sufrida, y una vez realizada evaluación y exploración física, así como las correspondientes pruebas complementarias por parte del Servicio de Urgencias de dicho Hospital, se puede comprobar la existencia de fractura luxación bimaleolar desplazada del tobillo derecho, considerándose como diagnóstico principal la fractura luxación cerrada maléolo peroneo desplazada de tobillo derecho, a causa de la cual el 11 de marzo del 2024 es intervenida quirúrgicamente, siéndole colocada placa de titanio además de siete tornillos.

La gravedad de la lesión me ha generado además de la baja médica, una falta importante de autonomía para llevar a cabo las tareas esenciales de la vida, además de

graves secuelas al no haber recuperado la completa movilidad del pie. Actualmente me encuentro aún de baja, y a espera se tome decisión médica sobre la retirada de la placa dada las molestias en la zona de la cicatriz maléolo peroneo, y ligamento deltoideo.

(...)

FUNDAMENTO TÉCNICO

La Orden Ministerial TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, en su Capitulo V establece como elementos de urbanización las piezas, partes, y objetos reconocibles individualmente que componen el espacio público urbanizado y que materializan las previsiones de la ordenación urbanística vigente. El pavimento del itinerario peatonal accesible será duro, estable y cumplirá con la exigencia de resbaladicidad para los suelos en zonas exteriores.

Las normas de los elementos urbanísticos comunes hablan de pavimentos adaptados y su consideración como aptos, cuando cumplen con la condición de ser duros, no deslizantes o antideslizantes.

El informe policial habla de un resbalamiento de forma fortuita en el momento de pisar sobre el pretil de la acera del lado izquierdo de la vía, sentido ascendente, después de cruzar el paso de peatones, al encontrarse la zona mojada por estar lloviendo en esos momentos.

Los pavimentos antideslizantes se caracterizan por su rugosidad a fin de evitar el deslizamiento accidental, reduciendo el riesgo de caídas, siendo empleados para exteriores por su alta resistencia a los factores climáticos cambiantes, y que sin embargo no pudieron evitar la grave caída sufrida.

Es evidente que el segmento específico de la acera presenta un alto nivel de riesgo y peligrosidad, acrecentado por la inclinación de la calle, y que ha dado lugar a numerosas caídas a lo largo del tiempo, con diferentes grados de incidencia».

2. La interesada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando, inicialmente, el importe de la indemnización reclamada en 74.722,46 €.

III

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

1. Con fecha 17 de enero de 2025 (...) interpone reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal interesando el

resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída que tuvo lugar en la vía pública el día 10 de marzo de 2024.

Junto al escrito de reclamación inicial se adjunta diversa documentación: informe policial acerca de la actuación llevada a cabo el día del siniestro junto con reportaje fotográfico, informes médicos, etc.

2. Con fecha 11 de abril de 2025 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.

3. Con fecha 14 de abril de 2025 se evacua informe de la *(...)* -en lo sucesivo, (...)-, en el que se indica lo siguiente:

«En relación a la solicitud de informe por la reclamación patrimonial interpuesta por (...), por daños sufridos por caída en Calle (...), el 10 de marzo de 2024, en el pretil de la acera del lado izquierdo en sentido ascendente, se informa que dicho pretil no presenta ningún desperfecto.

En cuanto al material, conviene la valoración por parte de la Unidad de proyectos y obras».

Respecto a la intervención de la empresa municipal (...) en este procedimiento administrativo, conviene traer a colación lo ya manifestado por este Consejo Consultivo de Canarias en expedientes anteriores [*v.gr.*, Dictamen 69/2025, de 6 de febrero]:

« (...) ha de señalarse que, tal y como se instó a hacer en nuestro Dictamen 45/2023, se ha aclarado en el presente expediente la condición que ostenta (...), cuyos informes constituyen el preceptivo informe del Servicio exigido por el art. 81.1 LPACAP.

En este sentido, se justifica ello adecuadamente en la Propuesta de Resolución al manifestar:

"Con carácter previo al análisis de fondo, resulta necesario hacer constar la legitimación con la que actúa la Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos ((...)) en el presente expediente.

Debemos remitirnos al acuerdo plenario del Ayuntamiento de Los Realejos adoptado en sesión ordinaria celebrada el día 6 de noviembre de 2003 por los que acordaba la aprobación del cambio de forma de gestión directa de varios servicios públicos municipales y de la aprobación inicial de los estatutos de la empresa pública a constituir para la gestión de los mismos.

Por acuerdo plenario adoptado en sesión ordinaria celebrada el día 23 de enero de 2004 se daba cuenta del resultado del trámite de información pública del precitado acuerdo de 6 de noviembre de 2003, y se procedía a trascribir Estatutos de la Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos ((...)). Su constitución se produjo por escritura pública otorgada ante el notario que fue de la Villa de Los Realejos (...), de fecha 22 de marzo de 2004, bajo el número 783 de su protocolo.

Con la denominación Empresa Pública de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos ((...)), dice el artículo 1 de los Estatutos (BOP de Santa Cruz de Tenerife, núm.99, viernes 25 de julio de 2014) se constituye una sociedad de nacionalidad española, bajo la forma mercantil de Sociedad de Responsabilidad Limitada, que se considera a todos los efectos legales medio propio del Excmo. Ayuntamiento de Los Realejos. Según el artículo 2.6 de los Estatutos el objeto de la sociedad está constituido por la prestación de los siguientes servicios públicos locales (entre otros): mantenimiento de vías públicas.

Por tanto, la empresa pública (...) es el servicio competente para informar en el presente expediente, habiéndose solicitado los informes de fecha 16 de junio de 2022 y 24 de febrero de 2023"».

4. Con fecha 22 de abril de 2025 la entidad aseguradora municipal formula escrito de alegaciones interesando la desestimación de la reclamación.

5. Con fecha 12 de febrero de 2026 se emite informe por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo en relación con el acerado de la calle (...).

6. Con fecha 18 de febrero de 2026 se notifica a la reclamante la apertura del trámite de vista y audiencia, confiriendo a la interesada un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y/o justificaciones que estimase pertinentes.

7. Con fecha 3 de marzo de 2026 la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que interesa, nuevamente, el reconocimiento de su derecho a ser indemnizada por los daños que le han sido irrogados, actualizando el importe de la reclamación pretendida en 76.392,79 €.

8. Con fecha 30 de marzo de 2026 se emite informe jurídico-Propuesta de Resolución en el que se plantea la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...) frente al Ayuntamiento de los Realejos, al no haber « (...) *quedado acreditado el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, ni la concurrencia de un funcionamiento anormal del mismo* (...) ».

9. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 9 de abril de 2026, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

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. La Propuesta de Resolución analizada descansa, de manera principal, en la afirmación de que no han quedado acreditados hechos esenciales para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal; singularmente, la existencia de desperfectos o deficiencias en la vía pública, la adecuación técnica y homologación del pavimento y, de manera determinante, la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño sufrido por la reclamante. Tales extremos son expresamente negados por la Administración y constituyen la *ratio decidendi* de la desestimación proyectada.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el art. 77.2 LPACAP, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, el órgano instructor deberá acordar la apertura de un período de prueba, con el fin de permitir la práctica de cuantas resulten pertinentes para el esclarecimiento de los hechos relevantes del procedimiento. De esta manera, la apertura del período de prueba no queda al arbitrio del instructor cuando la Administración no tiene por ciertos los hechos alegados, sino que constituye una exigencia legal derivada directamente del art. 77.2 LPACAP -especialmente cuando la desestimación se fundamenta en la ausencia de acreditación de la dinámica del accidente o del nexo causal-.

Tal y como ha recordado este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 90/2026, de 20 de marzo, *«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».

Esta interpretación ha sido reiteradamente sostenida por este Organismo consultivo. Así, en el Dictamen 390/2021, de 22 de julio de 2021, se puede leer lo siguiente:

«Analizado el expediente que nos ocupa y a la vista de la documentación incorporada al mismo, este Consejo Consultivo considera que nos encontramos ante un procedimiento incompleto.

En este sentido, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el estado de la acera y los daños reclamados, tanto porque no se ha acreditado el propio hecho lesivo, como la existencia de un daño antijurídico, sin embargo, no se ha abierto trámite probatorio para poder llegar a dicha conclusión, tal como preceptúa el art. 77 LPACAP, máxime cuando la interesada en su escrito de reclamación solicita la citación de los testigos presenciales de los hechos, cuyos datos personales aporta. En consecuencia, es necesario retrotraer las actuaciones y acordar la apertura del trámite probatorio, pues se funda ante todo la Propuesta de Resolución en la falta de prueba del daño, sin que se haya concedido a la interesada 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 de 2020, «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 y abrir periodo probatorio a fin de que se practique la prueba testifical propuesta por la reclamante (…), así como cualesquiera otras pruebas que a su derecho convengan y que se reputen pertinentes».

3. Aplicando esta doctrina al caso examinado, resulta evidente que la instrucción del procedimiento no podía válidamente concluir en una desestimación basada en la inexistencia de desperfectos, en la adecuación técnica del elemento viario o en la ausencia de nexo causal, sin haber permitido a la interesada acreditar tales extremos mediante la práctica de prueba pertinente –pericial, testifical, etc.-, so pena de incurrir en indefensión proscrita por el art. 24 CE. La utilización de informes administrativos como único soporte probatorio no exonera a la Administración de la obligación de articular un trámite de prueba contradictorio, especialmente cuando dichos informes son cuestionados por la interesada y constituyen el núcleo del debate fáctico del procedimiento.

Según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, Sentencia 13/2021 de 22 enero 2021, Recurso 678/2018 señala que (…) «*El derecho a la prueba es un medio de defensa admitido por el ordenamiento jurídico y que, en caso de discrepancia sobre los hechos, el instructor solo puede rechazar pruebas propuestas si son manifiestamente improcedentes o innecesarias*».

En consecuencia, de conformidad con la doctrina citada y con lo dispuesto en los arts. 77 y 82 LPACAP, procede la retroacción de las actuaciones al momento procedimental oportuno, a fin de acordar la apertura del período probatorio y permitir la práctica de las pruebas que, habiendo sido propuestas, en su caso, por la parte reclamante, hayan sido admitidas a trámite y, además, en particular, se debe admitir y valorar la prueba consistente en la aplicabilidad de la Orden Ministerial TMA 851/2021, de 23 de julio, de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en los espacios públicos urbanizados.

Una vez concluida la oportuna tramitación del expediente y formulada una nueva Propuesta de Resolución, ésta 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, Propuesta que deberá dar respuesta a todas las cuestiones planteadas por la interesada, lo que no se hace en la que es objeto de este Dictamen.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias, debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos que se indican en el Fundamento IV del presente Dictamen.