Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Teguise en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) por presuntos daños causados por el funcionamiento del servicio público municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas (EXP. 156/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis jurídico de la propuesta de terminación convencional del procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial iniciado por (...) contra el Ayuntamiento de Teguise y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados al interesado como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública –escaleras situadas frente a la cafetería *(...)*, en la calle (...), n.º 7- del citado municipio, el día 13 de agosto de 2020.

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 el interesado [45.000 €] 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 a la Sra. Alcaldesa, 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. de León Marrero.**

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 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. El reclamante ostenta la condición de interesado, 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, el reclamante está legitimado 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 del perjudicado se produce el día 13 de agosto de 2020 y la reclamación se interpone con fecha 19 de enero de 2021. 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, la demora producida no impide la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3 b) LPACAP.

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC [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 a la Sra. Alcaldesa-Presidenta, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

El 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, cabe indicar que la reclamación de responsabilidad patrimonial es formulada por (...) frente al Ayuntamiento de Teguise, a quien imputa el funcionamiento anormal del servicio público de conservación y mantenimiento de la vía pública.

La pretensión indemnizatoria trae causa de los hechos acaecidos el día 13 de agosto de 2020, cuando el interesado sufrió una caída en unas escaleras de titularidad pública sitas en calle (...), n.º 7 -frente a la cafetería *(...)*- en Costa Teguise, cuyo estado de conservación era, según afirma, deficiente e inadecuado para el tránsito peatonal. En particular, sostiene que los peldaños presentaban irregularidades y desperfectos que constituían un riesgo, circunstancia que habría determinado la caída y el consiguiente resultado dañoso.

Como consecuencia directa de dicho suceso, el reclamante padeció lesiones de carácter grave en el miembro superior izquierdo, consistentes en una fractura-luxación de Monteggia con afectación de la cúpula radial, que requirieron de asistencia sanitaria urgente, ingreso hospitalario e intervención quirúrgica, con implantación de material de osteosíntesis y prótesis, seguida de un proceso de recuperación y tratamiento rehabilitador prolongado. Tales lesiones determinaron, asimismo, una situación de incapacidad temporal durante un periodo dilatado, así como la posterior consolidación de secuelas funcionales que afectan a la movilidad y al normal desenvolvimiento en actividades de la vida diaria.

El interesado fundamenta su pretensión en la existencia de un nexo causal directo entre el estado defectuoso de la infraestructura pública y las lesiones

sufridas, aportando diversa documentación —informes médicos, valoración pericial, documentación asistencial, reportaje fotográfico del lugar del accidente y actuaciones policiales— dirigida a acreditar tanto la realidad del siniestro como la relación de causalidad invocada, así como la entidad de los daños padecidos.

En cuanto al contenido económico de la reclamación, se interesa una indemnización por la totalidad de los daños y perjuicios derivados del accidente, comprensiva tanto del perjuicio personal —lesiones temporales, intervención quirúrgica, secuelas y pérdida de calidad de vida— como del perjuicio patrimonial, incluyendo los gastos médicos y de rehabilitación asumidos y el lucro cesante derivado de la imposibilidad de desarrollar su actividad laboral durante el periodo de incapacidad. A tal fin, el reclamante ha aportado una valoración pericial de los daños, en la que cuantifica, inicialmente, la indemnización en la suma de 66.152,08 €.

III

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

1. Con fecha 19 de enero de 2021 (...) 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 13 de agosto de 2020: *« (...) el día 13/08/2020 sobre las 15.30h sufrí una caída en la vía pública exactamente en las escaleras localizadas en la calle (...) frente a la cafetería (...). El mal estado de dichas escaleras me causó un daño grave en el codo izquierdo (luxofractura de montegia) con el correspondiente traslado urgente, ingreso en quirófano y hospitalario. Que en esta solicitud adjunto mi comparecencia en la policía local de Teguise exponiendo los hechos, informe de urgencias, fotografías del estado de la escalera, informe de traslado del SUC y parte de baja, que actualmente estoy de baja médica y laboral y recibiendo tratamientos de rehabilitación en el hospital Dr. José Molina Orosa. La Guardia Civil de Costa Teguise hizo un informe del hecho y estuvo presente hasta mi traslado en ambulancia. Que tengo en mi poder toda la documentación que sea necesaria para esclarecer lo sucedido»*.

2. Con fecha 26 de enero de 2021 se abre expediente n.º 542/2021, donde solamente se refleja la denuncia del reclamante en las dependencias policiales el día 15 de enero de 2021.

3. Con fecha 4 de junio de 2021 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 1267/2021, por el que se admite a trámite la reclamación planteada por el Sr. (...), se incoa

expediente de responsabilidad patrimonial n.º 542/2021 y se formula requerimiento al interesado a fin de que concrete la *«evaluación económica de la responsabilidad patrimonial».*

4. Con fecha 17 de junio de 2021 el reclamante formula escrito de alegaciones, cuantificando en 66.152,08 € el importe de la indemnización pretendida.

5. Consta en las actuaciones la evacuación de informe por parte de la Oficina Técnica municipal del Ayuntamiento de Teguise, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) por este Servicio se confirma, que en el momento en el que los hechos se produjeron, el estado de los escalones en la Plaza Tenerife, de Costa Teguise, (según copias fotografías de la zona), se puede apreciar el mal estado de los escalones y más concretamente en la zona de unión entre la huella y contrahuella de los escalones, entendiendo consecuentemente, que el estado del lugar, ha podido ser causa de que los hechos sobre los que recae la reclamación de razón, se hayan producido, y por tanto estaría probada la responsabilidad del Ayuntamiento, en la que propongo, que se proceda al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados».

6. Posteriormente, figura en las actuaciones la aportación, en diferentes fechas, de diversa documental por parte del interesado: informes médicos, copia de la declaración de la renta, facturas acreditativas de la prestación del servicio de fisioterapia, etc.

7. Con fecha 28 de octubre de 2025 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 2376/2025, por el que se declara la caducidad del expediente n.º 5189/2021 y se incoa el actual procedimiento administrativo n.º 8904/2025.

8. Con fecha 8 de enero de 2026 se persona en las actuaciones la entidad aseguradora municipal, formulando alegaciones -e interesando la prescripción de la acción ejercitada frente a (...), *« (...) al haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 23 de la Ley 50/1980 de Contrato de Seguro (...) »*-.

9. Con fecha 2 de febrero de 2026 el órgano instructor admite como medios de prueba la documental aportada por el reclamante, la testifical de (...), la toma de declaración del perjudicado y la evacuación de informe pericial por parte de la compañía aseguradora municipal; abriéndose un plazo de treinta días para la práctica de la prueba admitida.

10. Con fecha 4 de febrero y 4 de marzo de 2026 se toma declaración a (...) y a (...), respectivamente, con el resultado que obra en las actuaciones.

11. Con fecha 23 de febrero de 2026 la entidad aseguradora municipal presenta alegaciones a la baremación hecha por el reclamante, proponiendo como cantidad a indemnizar la cifra de 27.861,29 €.

12. Con fecha 24 de febrero de 2026 se añade al expediente reportaje fotográfico del lugar del siniestro y las quejas al departamento de *«línea verde»* del Ayuntamiento.

13. Con fecha 9 de marzo de 2026 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia, concediéndose un plazo de días hábiles para formular alegaciones y/o presentar los documentos que se tuvieran por convenientes.

14. Con fecha 10 de marzo de 2026 el reclamante presenta escrito de alegaciones planteando la terminación convencional del procedimiento administrativo y proponiendo como cantidad indemnizatoria la cifra de 45.000 €.

Asimismo, y con fecha 23 de marzo de 2026, la entidad aseguradora municipal formula escrito de alegaciones.

15. Con fecha 8 de abril de 2026 se emite informe jurídico del técnico municipal en el que se propone la terminación convencional del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, reconociendo al perjudicado *« (...) el derecho a recibir una indemnización como consecuencia de los daños sufridos en sus bienes o derechos por el funcionamiento de la Oficina Técnica municipal del Ayuntamiento de Teguise»*, siendo *«el importe de la indemnización que se ha acordado entre las partes (...) 40.000 €»* -apartados primero y segundo de la parte dispositiva-.

16. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 14 de abril de 2026 se solicita la emisión del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo previsto en el art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

A la vista de la tramitación seguida en el presente procedimiento y, atendiendo al contenido del Informe Jurídico-Propuesta de Resolución, procede efectuar las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la instrucción del expediente y la pretendida terminación convencional del procedimiento administrativo:

Del examen de la documentación incorporada a las presentes actuaciones resulta que la Administración ha articulado una propuesta de terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial por importe de 40.000 €, mientras que

el interesado, con ocasión del trámite de vista y audiencia, formuló una propuesta distinta, cifrada en 45.000 €, con reducción de su pretensión inicial. En este contexto, no consta en el expediente administrativo documento alguno que refleje de forma expresa, clara e inequívoca la aceptación por el reclamante de la cuantía de 40.000 € propuesta por la Administración, ni tampoco acto alguno del que pueda inferirse una concurrencia de voluntades en tal sentido.

Esta circunstancia reviste una relevancia decisiva desde la perspectiva del régimen jurídico de la terminación convencional del procedimiento administrativo. En efecto, conforme a lo dispuesto en el art. 86 LPACAP, la finalización del procedimiento mediante acuerdo requiere necesariamente la existencia de consentimiento de las partes sobre su contenido esencial, lo que presupone una concordancia real de voluntades. No basta, por tanto, la mera formulación de una propuesta por parte de la Administración, sino que se exige su aceptación expresa por el interesado, especialmente cuando se trata de la determinación de la cuantía indemnizatoria, que constituye el elemento nuclear del eventual acuerdo.

En el presente supuesto, la divergencia entre la cuantía propuesta por el reclamante -45.000 €- y la que posteriormente se propone por la Administración -40.000 €-, unida a la ausencia de aceptación expresa de esta última, impide considerar perfeccionado el acuerdo indemnizatorio. Antes, al contrario, revela la inexistencia de un consentimiento coincidente, lo que excluye la validez de una eventual terminación convencional en los términos planteados.

A mayor abundamiento, la inclusión en la Propuesta de Resolución de la afirmación relativa a la aceptación por el reclamante de la suma de 40.000 €, sin respaldo documental suficiente en el expediente, determina la existencia de un defecto en la instrucción del procedimiento. Tal defecto incide directamente sobre los presupuestos fácticos de la resolución proyectada, comprometiendo las garantías esenciales del procedimiento administrativo, singularmente el derecho del interesado a la audiencia y a la contradicción, en los términos previstos en el art. 82 LPACAP y en conexión con el principio de interdicción de la indefensión consagrado en el art. 24 de la Constitución.

En tales circunstancias, no resulta jurídicamente adecuado proseguir el procedimiento sobre la base de una aceptación no acreditada, ni tampoco entender válidamente perfeccionado un acuerdo que carece de uno de sus elementos esenciales. Antes bien, lo procedente es restablecer la regularidad procedimental

mediante la adopción de medidas que permitan completar la instrucción con pleno respeto a las garantías del interesado [en particular, su derecho a ser oído sobre el contenido real de la propuesta que se pretende formalizar, lo que tiene especial trascendencia en este caso al tratarse de un acuerdo que implica la fijación definitiva de la indemnización y la eventual renuncia a acciones futuras].

Por ello, se estima procedente la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la formulación de la Propuesta de Resolución, a fin de otorgar al reclamante un nuevo trámite de audiencia en el que se le someta de manera expresa y formal la concreta propuesta de terminación convencional por importe de 40.000 €, posibilitándole pronunciarse de forma clara sobre su aceptación o rechazo. Solo a través de esta actuación podrá verificarse la existencia de un consentimiento válido que permita, en su caso, la formalización del acuerdo conforme a las exigencias del art. 86 LPACAP, evitando así que la resolución final se apoye en una base fáctica insuficientemente acreditada.

En consecuencia, la retroacción de actuaciones se configura, en este caso, como una medida necesaria para garantizar la corrección del procedimiento, la adecuada formación de la voluntad administrativa y el pleno respeto de los derechos del interesado, evitando así la eventual invalidez de la resolución final por falta de un presupuesto fáctico esencial.

C O N C L U S I Ó N

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