



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 3 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Vilaflor en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 318/2026 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Vilaflor de Chasna mediante Oficio de 16 de julio de 2026 –con entrada en este Consejo Consultivo el día 21 de julio de 2026–, tiene por objeto realizar el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el citado Ayuntamiento, a raíz de la reclamación interpuesta por (...), a causa de la existencia de gravilla en parada de guaguas.

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), dado que la indemnización que se solicita supera el límite cuantitativo establecido por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Por otra parte, la competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Alcaldesa según lo establecido en el art. 12.3 LCCC.

* Ponente: Sra. Luengo Orol.

3. En el análisis a efectuar 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), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (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, la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, así como su Reglamento de Carreteras de Canarias, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

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 personales sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

4.2. Por otro lado, respecto de la legitimación pasiva del Ayuntamiento a cuyo funcionamiento se la atribuye la producción del daño, precisamente, será objeto de análisis posteriormente, de lo que se concluirá su falta de legitimación pasiva por haberse producido el daño en una carretera cuyas competencias corresponden al Cabildo Insular de Tenerife.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo de un año legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, toda vez que se presentó el día 12 de agosto de 2025 respecto de accidente que, acaecido el 16 de marzo de 2024, produjo un daño cuyo alcance quedó determinado el 2 de septiembre de 2024, con la determinación de las secuelas, según consta en informe médico pericial aportado.

6. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, corresponde a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal. Esta competencia ha sido delegada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 9 de enero de 2024 a favor de la Concejalía de Hacienda y Servicios Económicos.

7. 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). En el presente caso se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a

resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal tanto del Cabildo Insular de Tenerife, ante el que también se presenta la reclamación que nos ocupa, como de (...), y del servicio público municipal.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la perjudicada en su reclamación se fundamenta en que sufrió una caída el día 16 de marzo de 2024 al bajar de una guagua de (...), dada la existencia de gravilla en el lugar de la parada. En concreto, los hechos son descritos en el escrito de reclamación, en los siguientes términos:

«I. Que el día 16 de marzo de 2024, (...) aproximadamente a las 18.15 llegó a la parada SANTA C. (T) (7673) -en dirección a la parada 8362 (Vilaflor Centro)- correspondiente a la Línea 482 del servicio público de transporte de la compañía (...)

II. Que (...) descendió de la guagua en el punto exacto donde se detuvieron las puertas. Al descender, tropieza con las piedras y resbala por la existencia de gravilla y sufre un impacto en el pie izquierdo en reacción a la pérdida de horizontalidad, produciéndose una fractura de tibia y peroné que le imposibilita caminar, teniendo que ser ayudada por otras personas a desplazarse hasta el asiento de la marquesina que se muestra en las fotos.

III. Que existen testigos de los hechos ocurridos, tal y como se expone más adelante.

IV. Que se han producido otras caídas en ese mismo lugar y al descender de la guagua, hechos que son de público conocimiento en el pueblo de Vilaflor. (...) »

A consecuencia del accidente, señala la reclamante la siguiente secuencia de hechos y los daños sufridos, cuya indemnización cuantifica:

«IX. Que (...) fue trasladada al Centro Médico de (...) - Los Cristianos, a donde llegó sobre las 19:30 horas y donde fue atendida y tratada y, luego, derivada a la Hospital Nuestra Señora de la Candelaria.

X. Que el mismo día 16 de marzo de 2024 acudió al Hospital de Nuestra Señora de la Candelaria donde se le indica que debe permanecer hasta que haya cama disponible. Llega a ese centro hospitalario sobre las 20:30 / 21:00 horas.

XI. Que, sin embargo y ante la inexistencia de camas disponibles, se acuerda la derivación a un centro concertado (Hospital (...)) donde fue intervenida el día 20 de marzo de 2024, en virtud del principio de continuidad asistencial que rige en el ámbito del Servicio Canario de Salud.

XII. Que, con posterioridad, inicia un doble tratamiento de rehabilitación, en el Hospital (...) y en el Centro de Fisioterapia RED siguiendo, en todo momento, las indicaciones de los médicos a los que fue derivada desde el Hospital Nuestra Señora de la Candelaria.

XIII. Que DOÑA (...) GONZÁLEZ MORENO causa alta de rehabilitación el día 2 de septiembre de 2024 con relación al tratamiento recibido en el Hospital (...)

XIV. Que el día 3 de septiembre de 2024 causa alta en la Seguridad Social

XV. Que el día 13 de septiembre de 2024 causa alta de Traumatología con relación al tratamiento recibido en el Hospital (...).

XVI. Que, en paralelo, (...) recibe un tratamiento en el Centro de Fisioterapia RED hasta el mes de noviembre de 2024.

XVII. Que, a consecuencia de la caída, (...) ha sufrido daños personales de carácter grave.

XVIII. Que (...) continua actualmente soportando las consecuencias y secuelas del accidente sufrido, sin perjuicio de que la estabilización de los daños y la determinación de las secuelas no se produjo hasta el mes de septiembre de 2024, tal y como consta en la pericial médica que se adjunta a este escrito.

(...)

Dicho daño tiene naturaleza corporal y ha implicado:

- Atención sanitaria inmediata en servicios de urgencias.
- Baja médica prolongada, acreditada mediante sucesivos partes de confirmación (hasta 9 informes).
- Rehabilitación. Complicaciones sobrevenidas.
- Repercusiones laborales, económicas y personales documentados.
- Afectación en la calidad de vida y autonomía personal.

(...)

El cálculo se ha estructurado conforme a los tres grandes conceptos indemnizatorios reconocidos por el baremo: perjuicio personal básico y particular durante la fase de sanidad, secuelas y perjuicio particular por intervención quirúrgica.

1. Perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida

Conforme al artículo 138 de la Ley 35/2015, se han identificado 170 días de sanidad, diferenciados en dos tramos:

- 6 días de perjuicio grave (hospitalización entre el 16 y el 22 de marzo de 2024): valorados en 89,52 €/día, conforme a la actualización oficial del baremo para 2025 (Resolución de la DGSFP).

- 164 días de perjuicio moderado, al haber requerido baja médica y rehabilitación intensiva: valorados en 62,62 €/día.

Total, por perjuicio temporal:

DIEZ MIL OCHOCIENTOS SEIS EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS

2. Perjuicio particular por intervención quirúrgica

Conforme al artículo 140 de la Ley 35/2015, se reconoce una indemnización adicional por intervención quirúrgica, cuya cuantía se determina atendiendo a la clasificación por grupos quirúrgicos recogida en la tabla 3.B del baremo.

La paciente fue sometida a una intervención de reducción y osteosíntesis de fractura trimaleolar el 20 de marzo de 2024, encuadrable en el grupo 4 por su complejidad.

La horquilla indemnizatoria para el grupo 4 en 2025 es de 1.286,69 € a 2.573,37 €, estimándose un importe medio prudente de 1.930,03 €, atendiendo a la utilización de placas y múltiples tornillos, y a la necesidad de ingreso hospitalario.

Total, por perjuicio particular:

MIL NOVECIENTOS TREINTA EUROS CON TRES CÉNTIMOS

3. Secuelas permanentes

Según el informe médico pericial, la paciente presenta 12 puntos de secuela, distribuidos en:

- 8 puntos de perjuicio funcional (artrosis postraumática + material de osteosíntesis)

- 4 puntos de perjuicio estético (cicatrices quirúrgicas y ulcerosas)

Aplicando el valor económico del punto de secuela para personas de entre 56 y 65 años (edad de la lesionada al momento del hecho lesivo), que en 2025 asciende a 882,53 € por punto, el importe total por secuelas asciende a:

$12 \text{ puntos} \times 882,53 \text{ €} = 10.590,36 \text{ €}$

Total, por secuelas:

DIEZ MIL QUINIENTOS NOVENTA EUROS CON TREINTA Y SEIS CÉNTIMOS

Resumen:

Concepto-Importe (€)

Perjuicio moderado (164 días) 10.269.68

Perjuicio grave (6 días) 537.12

Perjuicio por intervención quirúrgica (grupo 4) 1.930.03

Secuelas (8 funcionales + 4 estéticas) 10.590.36

Total, indemnización estimada 23.327.19

Asimismo, se une a la pretensión de esta parte los costes asociados a las sesiones de Rehabilitación que recibió (...) El importe por este concepto asciende a:

Total, por costes de Rehabilitación: SETECIENTOS EUROS

(...) también sufre daños morales, en consecuencia, se formula solicitud, también, respecto de la indemnización adicional en concepto de daño moral no cubierto por las partidas de perjuicio básico, funcional o estético, derivado del dolor físico, el sufrimiento emocional y la alteración prolongada de la autonomía personal.

Total, por daños morales: TRES MIL EUROS

La cuantificación que deriva de lo anteriormente expuesto se formula con carácter provisional y orientativo, a reserva de lo que se derive del expediente, de la instrucción que se practique o de cualquier otra razón que permita su ajuste, debiéndose tener por consignados los conceptos indemnizatorios, más allá de su alcance o cuantificación. Esta parte se reserva el derecho de exigir un importe superior o inferior a cada uno de los conceptos previstos en función de lo que ese derive de la fase de instrucción».

Como ya anticipamos, en el escrito de reclamación se atribuye la responsabilidad por los daños antedichos al Cabildo Insular de Tenerife, ante quien se interpone esta misma reclamación, a (...) y al Ayuntamiento de Vilaflor de Chasna en virtud de los siguientes argumentos:

« (...)

A. Funcionamiento anormal imputable al Cabildo de Tenerife (falta de mantenimiento de la parada).

La parada en la que se produjo el accidente, identificada como SANTA C. (T) (7673), no reunía las condiciones mínimas de accesibilidad y seguridad exigibles para garantizar el uso normal del servicio por los ciudadanos. Tal como se acredita mediante las ortofotografías y material gráfico aportado, el lugar presentaba una superficie desnivelada, con gravilla suelta y piedras, que ocasionaron que la usuaria tropezara y cayera al descender de la guagua, produciéndose una fractura de tibia y peroné.

La existencia, además, de una marquesina correctamente ejecutada y acondicionada a escasos metros del lugar del accidente, pone de manifiesto que el lugar de detención de la guagua no correspondía al punto materialmente adecuado y señalizado para el apeo de pasajeros, lo que evidencia una omisión palmaria en el mantenimiento y adecuación de la infraestructura de la parada por parte del titular de la vía, esto es, el Cabildo Insular.

B.Funcionamiento anormal imputable a (...) (apeo en lugar no habilitado)

El accidente también tiene su origen directo e inmediato en la actuación de la empresa pública (...), que permitió y ejecutó el apeo de (...) en un tramo de la vía no habilitado ni acondicionado para el descenso seguro de pasajeros, obviando la parada dotada de marquesina y plataforma de apeo existente en las proximidades.

Este proceder supone una clara desviación de los protocolos mínimos de seguridad que deben regir en la prestación del servicio público de transporte, máxime cuando se trata de líneas regulares y paradas preestablecidas. La decisión de permitir el descenso en un punto deficiente y sin condiciones adecuadas para la bajada no sólo constituye un funcionamiento anormal del servicio, sino también una infracción de los principios básicos de precaución y cuidado que deben presidir toda actividad administrativa dirigida al público.

Por tanto, la conjunción de ambas conductas —la omisión del mantenimiento adecuado del entorno de la parada por parte del Cabildo y la indebida decisión de apeo por parte del conductor del vehículo de (...)— constituye un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos que ha generado una lesión antijurídica, evaluable económicamente y no debida al deber jurídico de soportarla, cumpliéndose así los requisitos legalmente exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Asimismo, y en tanto que los hechos ocurren en la maya urbana del municipio, no se descarta la responsabilidad concurrente del Ayuntamiento de Vilaflor.

(...)

En el caso de accidentes por caída en la vía pública, la responsabilidad de la Administración competente deriva del mal estado del pavimento, falta de mantenimiento, obstáculos imprevistos, deficiente señalización o cualquier otra omisión relacionada con el deber de conservación y vigilancia de los espacios públicos de uso común. La jurisprudencia ha reiterado que la prestación del servicio de mantenimiento de la vía pública constituye una función propia de los municipios (arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), por lo que los daños sufridos por los peatones en esas condiciones pueden dar lugar a indemnización. Este régimen es equiparable a los supuestos de falta de mantenimiento en la vía insular que es competencia del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife.

(...)

La carretera general TF-51 y la Carretera General de las Cañadas del Teide TF-21 son continuación la una de la otra y son ambas insulares y, en consecuencia, de competencia del Cabildo Insular de Tenerife por lo que esta administración tiene competencia en su mantenimiento.

(...)

La competencia del Cabildo Insular de Tenerife en el mantenimiento de la vía y de sus elementos conexos es indubitada.

(...)

Las obras de la rampa que consta en las fotografías están inacabadas (esto se aprecia a simple vista en las imágenes), no existe la más elemental señalización al respecto y no consta ninguna medida de prevención (como puede ser la colocación una capa de cemento que permita la junta entre el asfalto y la rampa o cualquier otra medida técnicamente viable, o la señalización de un camino alternativo).

A lo anterior hay que unir que (...) no tuvo la posibilidad de evitar la caída porque la guagua paró para su descenso justo en el lugar donde se encuentran las obras inacabadas. Una vez que se abren las puertas de la guagua en un lugar concreto (decisión que no toma (...)) el descenso solo puede producirse por ese lugar; y ese lugar es el que se muestra en las fotografías y donde sufrió la caída por la existencia evidente de una zona inacabada del pavimento. No cabe alegar inobservancia de la diligencia debida al deambular de la ciudadana porque esta no iba deambulando de forma que pudiera advertir el obstáculo, sino que fue empujada a descender por un único lugar: ese en el que se detuvieron y abrieron las puertas de la guagua.

No pudo existir un actuar descuidado por (...) porque el único actuar posible era descender por donde la guagua le permitió.

Hay que sumar que el lugar de apeo de la guagua debe ser plano y no en pendiente (que hace resbalar), además de que, por supuesto, debe estar completamente ejecutado y sin gravilla (que hace resbalar), piedras (que hacen tropezar) y un saliente -cambio de rasante- de más de diez centímetros (que hace tropezar).

Son cuatro los elementos para tener en cuenta:

- Superficie en pendiente en el lugar de apeo de pasajeros de la guagua*
- Existencia de gravilla que causa deslizamientos*
- Existencia de piedras de entre 3 y 15 centímetros sueltas (además de la gravilla)*
- Existencia de un desnivel de más de cinco centímetros en la línea que discurre desde el lugar de apeo y la rampa de piedras enfoscadas previstas para el descenso.*

(...) se ha de tener en cuenta que (...) es una entidad sectorizada de ámbito insular conforme a lo previsto en sus estatutos -y más concretamente en su artículo 5 donde consta la participación accionarial y, en consecuencia, donde puede cotejarse el control del CIT - Cabildo Insular de Tenerife- sobre (...) (...).

Es indubitada la dependencia y control de (...) por el Cabildo Insular de Tenerife.

(...) la entidad (...) no ostenta la competencia para la instrucción y resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial por lo que será el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife la Administración competente para la instrucción y resolución de las pretensiones de esta parte derivadas de funcionamiento del servicio público de transporte de pasajeros en vehículos colectivos (las guaguas de (...)).

(...) De conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el Ayuntamiento de Vilaflor ostenta competencias en materia de vías públicas urbanas, movilidad y seguridad en el entorno de los núcleos de población, incluyendo la vigilancia del estado del entorno inmediato de las paradas, la prevención de riesgos para los peatones, así como la colaboración en el mantenimiento y señalización del mobiliario urbano vinculado al transporte. La omisión de tales funciones, en concurrencia con la deficiente ejecución o mantenimiento de la parada por parte del Cabildo, ha generado una situación de riesgo previsible y evitable que desencadenó la caída sufrida por la reclamante. En consecuencia, conforme al principio de responsabilidad solidaria entre administraciones concurrentes (art. 33.2 de la Ley 40/2015), ambas entidades deben responder patrimonialmente del daño causado, sin perjuicio de que, en su caso, puedan determinarse internamente los porcentajes de participación según su grado de intervención u omisión.

(...)

•La vía en la que se produjo la caída es de titularidad insular, por lo que el Cabildo Insular de Tenerife tiene la competencia en cuanto a mantenimiento, vigilancia y conservación (Ley 8/2015 de Cabildos Insulares y Ley 9/1991 de Carreteras de Canarias).

•La empresa (...), como prestadora del servicio público de transporte interurbano, tiene la obligación de garantizar condiciones adecuadas de apeo y embarque, y de evitar situaciones que comprometan la seguridad de los usuarios. El hecho de que la guagua haya detenido su marcha y abierto puertas en una zona no acondicionada incumple dichos estándares.

•Finalmente, aunque el Ayuntamiento no sea titular de la vía, podría corresponderle alguna obligación residual de vigilancia, limpieza o señalización del entorno urbano inmediato en tanto que la vía discurre por la zona urbana, por lo que se plantea su inclusión prudencial en esta etapa inicial del procedimiento.

(...)

En consecuencia, se solicita que, en la instrucción del expediente, se tengan en cuenta las posibles responsabilidades concurrentes o compartidas entre:

- *El Cabildo Insular de Tenerife, como titular de la vía y responsable del mantenimiento.*
- *El Ayuntamiento de Arona, por su eventual deber de señalización, accesibilidad o vigilancia del entorno urbano.*

Todo ello, sin perjuicio de que, en aplicación del principio de solidaridad, cualquiera de estas Administraciones deba responder íntegramente frente a la reclamante, sin perjuicio de su derecho de repetición».

Junto con la reclamación, y a lo largo de la tramitación del procedimiento, se han aportado los siguientes documentos:

Diversa documentación clínica, informe médico pericial, factura de abono al perito y fotografías del lugar del accidente.

Asimismo, se solicita la práctica de pruebas, consistentes en, además de la documental y pericial aportadas, que se incorporen nuevos documentos, que se irán aportando en el procedimiento, testifical y comparecencia de la propia reclamante.

III

1. En cuanto a la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de la falta de resolución en el plazo legalmente previsto, lo que ya se ha señalado, ésta resulta conforme a Derecho, pues, si bien no se ha abierto trámite probatorio, sin embargo, en este caso, no se ha producido perjuicio a la interesada, pues, como veremos, la Administración no entra a valorar el fondo del asunto por falta de legitimación pasiva.

2. Los trámites realizados en este procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

- Por medio de Decreto de la alcaldía n.º 2025/0844, de 7 de octubre, se inicia el procedimiento de responsabilidad, y se designa instructor y secretario de este.

- El 8 de octubre de 2025 se solicita a la Oficina Técnica Municipal, informe acerca de la titularidad de la vía en la que se produjo el accidente, emitiéndose éste el 21 de octubre de 2025, en el que se hace constar:

«1.- Junto con la instancia presentada por (...) con fecha 12.08.2025 y registro de entrada n.º 2025-E-RE-800 se aporta documento denominado “Reclamación RPA ((...)) firmada.pdf” donde se indica el lugar donde ocurrieron los hechos (...)

-se incorpora ortofoto del lugar-

2.- La zona es limítrofe con la Carretera Insular TF-21, que tiene la condición de SISTEMA VIARIO GENERAL en aplicación del artículo 8.1 de las NORMAS URBANÍSTICAS Y ORDENANZAS DE LA EDIFICACIÓN de las Normas Subsidiarias de Vilaflor que cuentan con aprobación definitiva, por Orden de 30 de junio de 1998 (BOC 093/1998 de 27 de julio), publicada su normativa urbanística en el BOP nº 33 de 17 de marzo de 1999 y posterior modificación en el BOP n.º 34 del 10 de mayo de 2006; donde se establece que se considera SISTEMA VIARIO entre otros: "Las carreteras definidas en los planos clasificación del suelo". En el artículo 8.2 se indica que: "Tendrán consideración de sistemas generales las vías incluidas en el primer apartado del número anterior. Las carreteras quedarán sujetas a la Ley de carreteras de Canarias en lo referente a su proyectación, construcción, financiación, uso y explotación, habiéndose previsto en las Normas subsidiarias de Planeamiento las Franjas de protección." Asimismo, su artículo 64.A).2 establece que: "Estarán a lo dispuesto en la Ley de Carreteras y Normas de las Administraciones de su competencia".

NORMAS SUBSIDIARIAS DE VILAFLOR QUE CUENTAN CON APROBACIÓN DEFINITIVA, POR ORDEN DE 30 DE JUNIO DE 1998, PUBLICADA SU NORMATIVA URBANÍSTICA EN EL BOP N.º 33 DE 17 DE MARZO DE 1999».

- El 9 de octubre de 2025, tras haber sido instada a ello, consta la aportación de escrito de la reclamante donde aclara con exactitud del lugar del accidente, señalando al respecto:

« (...) Segundo. - (...) la parada en la que se produjo el descenso de la guagua y, en consecuencia, la caída de la reclamante, es -conforme a la información publicada en la página web oficial de (...) y a la identificación de paradas que figura en dicho portal- la parada n.º 7672 - Santa C. (T) (...) .

Tercero. - Que la caída efectivamente se produjo en la rampa que aparece en las fotografías acompañadas a la reclamación inicial, en el punto exacto donde el vehículo de (...) detuvo sus puertas para el apeo de pasajeros, lo que motivó el tropiezo y posterior lesión (...) ».

Finalmente, asimismo, se hace constar que no existe parte o atestado en relación con los hechos.

- Mediante oficio del Cabildo Insular de Tenerife, de 22 de enero de 2026, se pone en conocimiento de la Corporación Municipal que se ha presentado reclamación de responsabilidad ante el mismo, solicitando información al respecto.

- En fecha 5 de febrero de 2026 se emite informe jurídico por el instructor en el que se argumenta la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento, señalando la

procedencia de conferir audiencia a la reclamante y posterior remisión de la PR a este Consejo Consultivo. Manifiesta tal informe:

«Tal y como consta en los antecedentes de hecho, mediante informe técnico municipal de fecha 21 de octubre de 2025, se ha manifestado que la supuesta caída de la interesada se produjo en zona limítrofe con la Carretera Insular TF-21, que tiene la condición de SISTEMA VIARIO GENERAL.

La Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias, dispone en su artículo 5.1 que “las carreteras quedan bajo la exclusiva competencia y responsabilidad de cada organismo administrador correspondiéndole a éste su planificación, proyecto, construcción, conservación, mantenimiento, señalización, uso y explotación, así como, si fuese necesario, la ampliación del número de sus calzadas, acondicionamiento de trazado, ensanches de plataforma, mejoras de firme o ejecución de variantes”.

A su vez, el artículo 25.2 de la propia Ley establece que “es elemento funcional de una carretera toda zona permanentemente afecta a la conservación de esta o a la explotación de servicios públicos viarios, tales como los destinados a descanso, estacionamiento auxilio y atención médica de urgencia, pesaje, parada de guaguas y otros fines auxiliares o complementarios”.

El Anexo I Terminología del Reglamento de Carreteras de Canarias, aprobado mediante Decreto 131/1995, de 11 de mayo, establece lo siguiente:

“ACERA: zona longitudinal de la carretera, elevada o no, destinada al tránsito de peatones”.

En la reclamación de responsabilidad patrimonial se afirma que la interesada “descendió de la guagua en el punto exacto donde se detuvieron las puertas. Al descender, tropieza con las piedras y resbala por la existencia de gravilla y sufre un impacto en el pie izquierdo en reacción a la pérdida de horizontalidad, produciéndose una fractura de tibia y peroné que le imposibilita caminar”. Es decir, en la Carretera Insular, justo donde se bajó de la guagua.

En el supuesto de hecho que nos ocupa, el titular de la Carretera Insular TF-21 es el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, al que corresponde, entre otras funciones, su “conservación, mantenimiento, señalización” y siendo “elemento funcional de una carretera toda zona permanentemente afecta a la conservación de la misma o a la explotación de servicios públicos viarios”, tales como “parada de guaguas y otros fines auxiliares o complementarios”, y siendo, asimismo, la acera, “zona longitudinal de la carretera”.

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada se ha dirigido contra este II. Ayuntamiento y contra el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife.

Incluso, en la propia reclamación, se indica que “En el presente caso, la lesión sufrida por (...) trae causa de un funcionamiento anormal concurrente de dos entidades del sector público: por un lado, el Cabildo Insular de Tenerife, en su condición de titular de la vía y

responsable del mantenimiento de las condiciones de seguridad de la parada en la que se produjo el accidente; y por otro lado, la empresa pública (...), en su condición de concesionaria del servicio público de transporte interurbano, por haber procedido al apeo de pasajeros en un lugar no habilitado al efecto”.

E indica: “Asimismo, y en tanto que los hechos ocurren en la maya urbana del municipio, no se descarta la responsabilidad concurrente del Ayuntamiento de Vilaflor. Se expone más adelante.

El escrito prosigue: “En el presente supuesto se expone la existencia de una responsabilidad patrimonial concurrente entre el Excmo. Ayuntamiento de Vilaflor y el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, conforme a lo previsto en los artículos 32 y 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Si bien la titularidad de la vía insular y la competencia para su mantenimiento corresponde indiscutiblemente al Cabildo Insular de Tenerife, en virtud de lo establecido en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, y la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, ello no excluye la concurrencia de obligaciones municipales vinculadas a la vigilancia, conservación ordinaria y señalización del entorno urbano en el que se inserta la citada parada”.

En el supuesto de hecho que nos ocupa, sin necesidad de entrar a valorar el fondo del asunto, se considera que el lugar en el que indica la interesada que se produjo el suceso es titularidad del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, que tiene el deber de conservación, mantenimiento y de señalización, también de los elementos funcionales de la Carretera, como es el lugar en el que, supuestamente, se produjo la caída.

De ello deriva la falta de legitimación pasiva del II. Ayuntamiento de Vilaflor de Chasna, al no tener atribuida la competencia de mantenimiento y conservación de Carreteras Insulares, incluidos sus elementos funcionales».

- Conforme al art. 82 LPACAP, se procedió a la apertura de trámite de audiencia en fecha 5 de febrero de 2026, debidamente notificado a la reclamante en la misma fecha, presentando ésta, el 17 de febrero de 2026, escrito de alegaciones en las que se refuta el informe jurídico, manifestando la responsabilidad del Ayuntamiento de Vilaflor por encontrarse el lugar del accidente dentro de la «*mallá urbana*», en las que el citado Ayuntamiento ostenta competencias que se han incumplido.

- El 10 de febrero de 2026 se da respuesta al Oficio del Cabildo remitiendo la información solicitada sobre el expediente de referencia, señalando que, efectivamente, se ha presentado también reclamación ante el Ayuntamiento, estando el expediente en fase de instrucción, habiéndose emitido informe del instructor y conferida audiencia a la reclamante.

- El 9 de julio de 2026 se formula Propuesta de Resolución por la que se desestiman las alegaciones de la reclamante y se inadmite la reclamación por falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento, acordando el traslado de esta al Área de Carreteras del Cabildo Insular de Tenerife.

- Tal traslado se produce el 16 de julio de 2026.

- Mediante Oficio de 16 de julio de 2026 (con entrada en este Consejo Consultivo el día 21 de julio de 2026), se solicita la evacuación del preceptivo 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. La Propuesta de Resolución inadmite la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no existe legitimación pasiva del Ayuntamiento, al haberse producido el accidente por el que se reclama en carretera de competencia del Cabildo Insular de Tenerife.

2. La fundamentación contenida en la Propuesta de Resolución para la inadmisión de la reclamación resulta conforme a Derecho, pues, efectivamente, como bien se recoge en la misma, acogiendo los términos del informe jurídico emitido por el instructor en fecha 5 de febrero de 2026, que a continuación se transcribe por su claridad:

«El art. 5.1 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias, atribuye al organismo administrador de cada carretera la exclusiva competencia y responsabilidad sobre su planificación, proyecto, construcción, conservación, mantenimiento, señalización, uso y explotación.

A su vez, el art. 25.2 de la citada Ley 9/1991 establece que son elementos funcionales de una carretera las zonas permanentemente afectas a la explotación de servicios públicos viarios, incluyendo expresamente las paradas de guaguas.

Asimismo, el Anexo I del Reglamento de Carreteras de Canarias, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo, define la acera como zona longitudinal de la carretera destinada al tránsito de peatones.

De este marco normativo se desprende que el punto de descenso de pasajeros y su entorno inmediato, en cuanto integrado en la infraestructura de la Carretera Insular TF-21 y en sus elementos funcionales, queda sometido al ámbito competencial del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife.

Del relato fáctico contenido en la propia reclamación resulta que la caída se produce precisamente en el lugar en que la interesada descendió de la guagua, esto es, en el punto de apeo de pasajeros vinculado a la parada existente en la TF- 21.

La propia reclamación sitúa el accidente en el punto exacto donde se detuvieron las puertas de la guagua y al descender tropieza con piedras y resbala por la existencia de gravilla.

Ese relato conecta el siniestro con:

- un elemento funcional (parada de guaguas / punto de apeo),*
- y el estado del firme o zona peatonal integrada en el ámbito de la carretera.*

Por tanto, la Administración a la que corresponde el deber principal de conservación/mantenimiento/señalización en ese ámbito es el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, como titular/administrador de la carretera insular TF-21.

No consta en el expediente dato alguno que permita afirmar que el concreto espacio donde se sitúa el hecho dañoso sea de titularidad municipal, ni que exista convenio, delegación, encomienda o título jurídico que atribuya al Ayuntamiento de Vilaflor de Chasna la conservación, mantenimiento o señalización de dicho lugar.

Las alegaciones formuladas en trámite de audiencia insisten en la existencia de una supuesta responsabilidad concurrente del Ayuntamiento por razón de competencias generales en materia de entorno urbano, accesibilidad, movilidad o seguridad.

Sin embargo, tales alegaciones no identifican una actuación u omisión municipal concreta, jurídicamente exigible y causalmente conectada con el daño reclamado, ni desvirtúan la atribución competencial específica derivada de la normativa sectorial de carreteras».

3. Dada aquella información, no puede sino concluirse, como ha hecho la Propuesta de Resolución, que habiéndose producido el accidente en una zona que no es de titularidad municipal, no cabe imputar el daño al Ayuntamiento, pues éste carece de legitimación pasiva en el presente procedimiento.

4. Ahora bien, en aras del principio de colaboración interadministrativa (art. 3.1.k) LRJSP y art. 55 y ss. LRBRL) se ha remitido correctamente, el presente expediente al Cabildo Insular de Tenerife, Administración titular de la vía en la que se produjo el accidente, a fin de que conozca la información del procedimiento tramitado por el Ayuntamiento y proceda, en su caso, a tramitar y resolver la reclamación presentada.

Consejo Consultivo de Canarias

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, que inadmite la reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Vilaflor de Chasna.