Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 1 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de noviembre de 2025.

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 los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 426/2025 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 Resolución relativa 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 –(...)- el día 2 de septiembre de 2022.

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 [105.259,52 €] 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 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. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme al art. 91.3 LPACAP. No obstante, aún fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente [art. 21 LPACAP].

6. 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

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, (...) formula reclamación patrimonial como consecuencia de las lesiones derivadas de la caída que sufrió en la vía pública —calle (...), en el municipio de Los Realejos— el día 2 de septiembre de 2022 y que atribuye al deficiente estado de conservación y mantenimiento de la acera.

Como resultado del siniestro, la interesada padeció una luxación de rodilla izquierda con rotura de ligamentos, tendones y afectación vascular, lo que requirió hospitalización durante cuarenta días y la práctica de cuatro intervenciones quirúrgicas: reducción cerrada de la luxación, bypass arterial poplíteo, fasciotomía por síndrome compartimental para aliviar la presión y restaurar la circulación sanguínea y posterior injerto cutáneo. Asimismo, se le colocó una órtesis en extensión bloqueada dispositivo para mejorar una función disminuida y se instauró tratamiento rehabilitador.

La reclamante presenta secuelas neurológicas [neuropatía tibial posterior y peronea], dolor crónico, hiposensibilidad plantar, limitación funcional y afectación estética, todo lo cual ha sido objeto de valoración pericial económica por importe de 105.259,52 €.

III

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

1. Con fecha 8 de marzo de 2024 (...) 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 2 de septiembre de 2022.

Junto al escrito de reclamación inicial se adjunta diversa documentación: copia del documento nacional de identidad de la interesada; comparecencia de denuncia, formulada por (...) -esposo de la reclamante- ante la Policía Local de Los Realejos; certificado de asistencia expedido por el Servicio de Urgencias Canario; informe de asistencia del recurso de soporte vital básico; informes médicos; reportaje fotográfico; etc.

2. Con fecha 11 de junio de 2024 la Policía Local de Los Realejos remite al órgano instructor las diligencias practicadas con ocasión del siniestro acontecido [expediente n.º 159/2022], conteniendo, entre otros extremos, la comparecencia -y declaración- del esposo de la reclamante [el día 10 de octubre de 2022]; la

identificación e interrogatorio de un testigo de la caída [(...)]; y reportaje fotográfico del lugar en el que se produjo la caída de la perjudicada.

3. Con fecha 11 de junio de 2024 se evacua informe de la «*Empresa Pública (...) ((...))*» -en lo sucesivo, (...)-, en el que se indica que la acera en donde aconteció la caída « (...) *se encuentra en buen estado, no presentando desperfecto alguno*».

Asimismo, y con fecha 20 de junio de 2024, se emite informe complementario de (...) en el que se señala lo siguiente:

«En primer lugar, respecto a la solicitud de informe sobre "el estado de la acera de la vía a la altura del nº3", se informa de que en la actualidad se aprecia desnivel entre losetas y bordillo (aproximadamente de unos 3 cm).

En segundo lugar, respecto a la solicitud de "informe sobre si obra en esas dependencias algún expediente del que se deduzca intervención para la mejora o reparación en la acera de la citada vía, a la altura del n.º 3 y el n.º 5, entre el periodo transcurrido entre el día 2 de septiembre del 2022 y la actualidad", se informa de que en estas dependencias no consta ningún expediente correspondiente a dicho periodo».

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 16 de agosto de 2024 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.

5. Con fecha 14 de octubre de 2024 se formula requerimiento a la reclamante a fin de que aportase la siguiente documentación:

«• Cuantificación justificada de las lesiones físicas sufridas como consecuencia de la caída, conforme a los valores de baremación previstos en la normativa vigente en materia de Seguros Obligatorios y Seguridad Social.

• Cualquier otro documento, justificación o medios de prueba que estime pertinentes para acreditar el siniestro, las lesiones y la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, siempre que no hubiesen sido aportados con anterioridad».

6. En cumplimiento del precitado requerimiento, la reclamante aporta -con fecha 9 de enero y 5 de febrero de 2025, respectivamente- informe pericial elaborado por el *«(...)»* de fecha 20 de diciembre de 2024, sobre valoración del daño corporal, e informe pericial de valoración económica elaborado por el Dr. (...), de 22 de enero de 2025, en el que se cuantifica el daño corporal en 105.259,52 €.

7. Con fecha 17 de junio de 2025 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.

Con ocasión del citado trámite, se advierte a la interesada que, *«a la vista de la fecha de la caída (2/9/2022) y la presentación de la reclamación contra este Ayuntamiento (8/3/2024), la acción ejercitada contra este Ayuntamiento es posiblemente extemporánea y, en tal caso, procede su inadmisión o su denegación».*

8. Con fecha 7 de julio de 2025 la interesada presenta escrito de alegaciones en el que defiende la interposición, en tiempo y forma, de su reclamación indemnizatoria.

9. Con fecha 10 de julio de 2025 la perjudicada formula escrito de alegaciones en el que, nuevamente, se opone a la declaración de extemporaneidad de la acción resarcitoria sostenida por el órgano instructor, y solicita que se tome declaración, en calidad de testigo, a (...)

10. Consta en el expediente la evacuación de Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la desestimación de la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública al considerar extemporáneo el ejercicio de la acción resarcitoria interpuesta por (...).

11. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 24 de septiembre de 2025, 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. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de esta Institución consultiva desestima la reclamación extracontractual planteada por la interesada al entender que ha prescrito su derecho a reclamar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP.

Pues bien, respecto a la extemporaneidad de la acción resarcitoria interpuesta, procede formular las siguientes consideraciones jurídicas.

2. Respecto a la prescripción del derecho a reclamar en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de señalar lo siguiente [Dictamen n.º 273/2025, de 25 de junio, entre otros]:

«Como hemos expuesto en otras ocasiones [Dictamen 396/2024, de 3 de julio, con cita del anterior Dictamen 515/2023, de 14 de diciembre, entre otros), es preciso recordar que el Tribunal Supremo, en la Sentencia 588/2018, de 11 de abril de 2018, dispuso lo siguiente:

" (...) A fin de contextualizar debidamente el debate suscitado sobre la prescripción de la acción, procede reseñar la doctrina jurisprudencial sobre la materia, tal y como recoge, por citar una de las más recientes, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 (Recurso n.º 2099/2013, Ponente (...), Roj STS 2135/2015, FJ 2º), en la que se expresa lo siguiente:

"Cuando la sentencia recurrida aborda la cuestión de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial cita con acierto la consolidada y reiterada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación del principio de la actio nata, a cuyo tenor, en lo que ahora interesa, el dies a quo del plazo prescriptorio ha de situarse en la fecha en que se ha determinado el alcance de las secuelas, como se sigue del artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, momento en el que se entiende que el afectado tiene pleno conocimiento de las condiciones fácticas y jurídicas que pueden justificar una reclamación de esta naturaleza.

Ciertamente, la jurisprudencia de esta Sala (por todas, sentencia de 26 de febrero de 2013, dictada en el recurso de casación núm. 367/2011) distingue, en supuestos como el que nos ocupa, entre daños continuados, que no permiten conocer en el momento en que se producen los efectos definitivos de una lesión y en los que, por tanto, el dies a quo será aquél en que ese conocimiento se alcance; y daños permanentes, que aluden a lesiones irreversibles e incurables, aunque no intratables, cuyas secuelas resultan previsibles en su evolución y en su determinación, siendo por tanto cuantificables, por lo que los tratamientos paliativos o de rehabilitación ulteriores o encaminados a obtener una mejor calidad de vida, o a evitar eventuales complicaciones en la salud, o a obstaculizar la progresión de la enfermedad, no enervan la realidad de que el daño ya se manifestó con todo su alcance (...)
.

Lo relevante, con independencia de la terminología, es determinar el momento en el que las manifestaciones esenciales de la enfermedad y las secuelas que ésta indefectiblemente acarrea pueden reputarse como efectivamente constatadas, de modo que los afectados puedan ya ejercitar su derecho a reclamar al considerarse completados los elementos fácticos y jurídicos que permiten deducir la acción».

Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2008, el Alto Tribunal señaló lo siguiente:

« (...) La acción de responsabilidad patrimonial de la Administración debe ejercitarse, por exigencia de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 142 y 4.2, respectivamente, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, en el plazo de un año computado a partir de que se produzca el hecho o acto lesivo que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Ello es una consecuencia de la adaptación de la regla

general de prescripción de la acción de responsabilidad del artículo 1.902 del Código Civil que ha de computarse, conforme al principio de la "actio nata" recogido en el artículo 1.969 de dicho texto legal, desde el momento en que la acción pudo efectivamente ejercitarse (...)

.

Por lo tanto, el "dies a quo" para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (Sentencia de 31 de octubre de 2000) o, en otros términos "aquel en que se objetivan las lesiones o los daños con el alcance definitivo" (STS de 14 de febrero de 2006)"».

Esa jurisprudencia consolida el criterio de que el plazo de prescripción no comienza a computarse, según el principio de la actio nata, sino a partir del momento en que la determinación de los daños es posible, -con independencia de que se trate de daños permanentes o continuados- y esta circunstancia sólo se perfecciona cuando se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción.

Como se indica en la Sentencia 120/2025, de 7 de febrero de 2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid [Rec. n.º 137/2023], *«en orden al comienzo del cómputo del plazo legal para reclamar, es pacífica la doctrina jurisprudencial que acoge el criterio de la "actio nata", según el cual el plazo de 1 año comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción -por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2001, recurso de casación 6006/1996-.*

Ahora bien, tal y como se declaraba en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004, la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, en las sentencias de 12 de mayo de 1997, 26 de marzo de 1999, 29 de junio del 2002 y 10 de octubre del 2002, según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo".

En similar sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2012, recurso de casación 2643/2010, y de 18 de enero de 2018, recurso de casación 4224/2002.

En definitiva, como los daños permanentes se producen cuando acontece el acto generador de los mismos, permaneciendo inalterable y estable en el tiempo el resultado lesivo, el "dies a quo" del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial coincide con la fecha de aquél. Y en los daños continuados el plazo para reclamar empezará a contarse desde el día en que cesan los efectos del quebranto, o desde que tales efectos se conozcan definitivamente, como se señala en las precitadas sentencias y anteriormente en las de 8 de julio de 1993, 14 de febrero y 26 de mayo de 1994, 28 de abril de 1997, 5 de octubre de 2000 y 20 de febrero de 2001».

3. Una vez examinado el expediente administrativo tramitado, se entiende que la acción ejercitada por la perjudicada no resulta extemporánea.

En el presente supuesto, si bien el accidente tuvo lugar el 2 de septiembre de 2022 y el alta hospitalaria se produjo el 11 de octubre de ese mismo año, la documentación médica obrante en el expediente demuestra que el daño no se consolidó en ese momento.

El informe de neurofisiología de 17 de marzo de 2023 apreció por primera vez la existencia de una neuropatía axonal grave (disfunción del nervio tibial causa dolor entumecimiento y debilidad del pie). Este daño neurológico (neuropatía axonal del tibial posterior y del nervio peroneo externo profundo) no fue objetivado hasta la realización del estudio de electromiografía (EMG) de fecha 17 de marzo de 2023, lo que evidencia que el proceso clínico seguía en fase de diagnóstico y evolución.

Más concluyente aún resulta el informe del Servicio de Traumatología (COT) del Hospital Universitario de Canarias, de fecha 20 de septiembre de 2023, en el que se describen las secuelas funcionales persistentes —déficit de balance articular, inestabilidad crónica de rodilla, hiposensibilidad plantar, dolor crónico por lesión vasculonerviosa y necesidad de cobertura cutánea—, pero se indica expresamente que se programa «*cita en 6 meses para ver evolución*». Esta anotación clínica revela que el proceso médico no se ha cerrado, que el daño no se ha estabilizado y que el alcance definitivo de las secuelas aún no ha sido determinado por el propio servicio médico especializado.

Así pues, si el propio servicio médico considera en septiembre de 2023 que la evolución de las secuelas aún no está determinada, no resulta jurídicamente admisible exigir a la reclamante que tuviera un conocimiento definitivo de sus lesiones en 2022 -como parece sostener la Administración-. La exigencia de que el

perjudicado actúe dentro del plazo legal presupone que el daño esté consolidado, lo que no ocurre mientras subsista seguimiento médico activo y pronóstico abierto.

Por tanto, tomando como *dies a quo* la fecha del informe de COT de 20 de septiembre de 2023 —que marca el último hito clínico relevante antes de la reclamación—, la acción ejercitada el 8 de marzo de 2024 se interpuso dentro del plazo legal de un año, sin que el cómputo hubiera comenzado a correr antes. En consecuencia, a tenor del art. 67.1 LPACAP, se entiende que la acción resarcitoria no está prescrita.

4. En virtud de lo anteriormente expuesto, se entiende que la Propuesta de Resolución no resulta conforme a Derecho. Por lo que, en consecuencia, procede dar curso a la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Una vez sustanciado el referido procedimiento, se formulará la correspondiente Propuesta de Resolución, que habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo de Canarias al objeto de emitir dictamen de conformidad, conforme con lo dispuesto en su ley reguladora.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.