Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 220/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen, legitimación de la reclamante y la administración

Presentación en plazo, normas aplicables, competencia y plazo para resolver la reclamación

1. El presente Dictamen fue solicitado por el señor Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 21 de mayo de 2026, por oficio registrado en este Consejo el 25 de mayo siguiente.

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 (LCCC), al superarse los límites cuantitativos establecidos por el citado 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 (LPACAP), pues la cuantía indemnizatoria reclamada es 147.157,12 €.

El Alcalde está facultado para solicitar la emisión del dictamen en virtud del art. 11.1.D.e) y 12.3 de la misma LCCC.

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

3. En el análisis a efectuar son 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 (LRJSP); el art. 54 de 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, de los municipios de Canarias (LMC).

4. Sobre 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 [arts. 32.1 LRJSP y 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos por ella misma como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2.d) del citado texto legal].

4.2. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente pues el servicio público a cuyo funcionamiento se imputa la producción del daño es de titularidad municipal [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

En el presente procedimiento se ha dado traslado de la reclamación a otros posibles interesados como es la empresa (...) si bien se desconoce el vínculo contractual con el Ayuntamiento, pues no se aporta ni se hace referencia a tal extremo en el expediente remitido, aunque se dice que le *correspondería el mantenimiento del servicio público*. Consta en el expediente que la citada empresa ha sido llamada al procedimiento como parte interesada y también emplaza en el proceso contencioso que se referirá, y que ha efectuado las alegaciones y propuesto las pruebas que estimó pertinentes.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

6. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación.

De conformidad con el art. 67 LPACAP, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo legal de un año empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, se presenta la reclamación el 17 de octubre de 2023, en relación con los daños físicos producidos por una caída que se dice ocurrió el 25 de mayo anterior.

7. El plazo legal establecido para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se habría producido silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado, con creces, el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración sigue obligada a resolver todos los procedimientos de manera expresa y notificarlo a los interesados [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

Los motivos que alega la reclamante en su solicitud: caída en la vía pública

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 y en su escrito de reclamación inicial expone los siguientes hechos:

«- Que como se acredita en la documentación adjunta, el 25 de mayo de 2023 la señora (...) sufrió una caída en la vía pública, dentro del término municipal de Santa Cruz de Tenerife, a saber, en la esquina de la Avenida (...) con la Avenida (...). Caída provocada por el mal estado de una tapa del alumbrado público. Acompaño a este escrito con los comprobantes de asistencia in situ de la ambulancia, de la primera atención médica recibida y del posterior diagnóstico clínico cuyo daño aún persiste».

III

La tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

1. Con fecha 17 de octubre de 2023 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en los términos anteriormente expuestos.

Junto a su solicitud aporta documento acreditativo de representación, DNI de la reclamante y de su representante, informe policial, fotografías y documentación médica.

El informe policial aportado recoge los siguientes hechos:

«Que el día de la fecha, mientras realizaban labores propias del servicio en la calle anteriormente reseñada, son requeridos por ciudadanos ya que una mujer se había caído en la vía pública.

Que una vez en el lugar, se observa como una señora se encuentra caída en la vía, quejándose de dolores en el hombro, así como de un golpe en la cara y en diferentes partes del cuerpo tales como rodilla y mano.

Que tanto los testigos presentes como la persona afectada manifiestan que la señora venía caminando cuando tropieza con una tapa de registro, la cual está deteriorada y cae al suelo.

Que los actuantes realizan gestiones para comisionar una ambulancia en el lugar, la cual traslada a la afectada al Hospital Nuestra Señora de la Candelaria

Que los agentes comprueban como efectivamente la tapa de alumbrado público se encuentra deteriorada, ya que está doblada, sobresaliendo una de sus partes de la hacer, donde posiblemente se tropezó la señora y así fue ratificado por los testigos.

Que la señora es informada de los derechos que le asisten».

2. El 3 de noviembre de 2023 el Ayuntamiento da traslado de la reclamación a (...), solicitando la emisión de informe en los siguientes términos:

« (...) que precise aquellas cuestiones técnicas que se estimen pertinentes, además de concretar los siguientes extremos:

PRIMERO: Si se disponen de datos referentes al evento lesivo descrito por el interesado.

SEGUNDO: Informe técnico sobre el estado del Servicio Público en la fecha de la producción de los daños, y en el caso de haber sido reparada fecha de la misma, (EN CASO DE QUE SEA ALGO QUE SE PUEDA REPARAR, QUE SE REPARE). Se adjuntan contenidos del expediente tramitado hasta el momento».

3. El 3 de noviembre de 2023 se notifica a la interesada el inicio del procedimiento y se le requiere para que mejore su solicitud en el plazo de diez días hábiles, aportando evaluación económica de los daños por los que reclama, si fuera posible, así como proposición de prueba.

4. El 8 de noviembre de 2023 se emite informe por la Técnico Municipal, que manifiesta lo siguiente:

«Visitada la zona se comprueba que la tapa de la arqueta de (…) se encuentra bien acoplada.

Existe en una de sus esquinas un espacio de medio centímetro entre el arco de la arqueta y la loseta. Se da traslado a la empresa responsable de mantenimiento de vías para que procedan a rejuntar dicho espacio.

Se adjunta fotografía y plano de situación».

5. El 16 de noviembre de 2023 la reclamante presenta escrito por el que solicita la suspensión del plazo para mejora de su solicitud, por lo siguientes motivos:

«Que en este momento, abierto el plazo de diez días hábiles para la presentación de la evaluación económica de los daños que se reclaman, es imposible aportar dicha evaluación ya que los efectos lesivos provocados por la caída no sólo continúan en el tiempo sino que la Sra. (...) aún ha de someterse a una nueva intervención quirúrgica -y a un posterior período de rehabilitación- para la cual está en lista de espera.

Que dada la complejidad de los efectos lesivos, aún difíciles de evaluar en su totalidad, vengo a solicitar una suspensión del plazo de presentación de los elementos probatorios solicitados en el documento de incoación y requerimiento de mejora de solicitud».

6. Con fecha 15 de abril de 2024, la reclamante presenta escrito mediante el que aporta relación de gastos realizados y de las facturas correspondientes.

7. Con fecha 28 de marzo de 2025, (...), en representación de (...), presenta reclamación definitiva, en la que aporta informe pericial, valorando la indemnización a percibir en la cuantía de 195.504,06 €. También, anexa a su solicitud documentación médica y factura de los gastos realizados.

8. La reclamante interpuso recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación presentada, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado n.º 2 de Santa Cruz de Tenerife, que le asignó el n.º 1346/2025, de procedimiento ordinario.

9. El 11 de febrero de 2026 se notifica a la aseguradora municipal y a (...) emplazamiento para que puedan personarse en el recurso contencioso-administrativo.

10. Con fecha 23 de febrero de 2026, se recibe informe de (...), en el que se recoge los siguiente:

«El pasado día 13 de febrero de 2026, este servicio recibe documento con número de expediente 2428/2023/SASP relativo a reclamación patrimonial interpuesta por (...) por

caída por lesiones el día 25 de mayo de 2023 en Avenida Tres de mayo, esquina Avenida (...) como consecuencia de tapa de registro de alumbrado.

- El día 26 de mayo de 2023 el servicio recibe notificación a través de la plataforma del ayuntamiento (nº de incidencia 234452 / 2023), de una arqueta de alumbrado público en mal estado y que ha provocado una caída.

- La tapa de registro de alumbrado público se reconoce que pertenece a las instalaciones de alumbrado público.

- Se adjuntan fotografías recibidas con la petición de informe. Se observa que la arqueta no se encuentra dañada, únicamente existe un ligero desnivel en el cierre debido, probablemente, a gravilla en el marco de la arqueta.

- Se adjuntan fotografías del cierre adecuado de la arqueta. Realizado en el momento que se recibe la incidencia municipal. (...)

La arqueta se encontraba en el momento de la caída en buen estado de mantenimiento, no tiene ningún defecto, tal y como se observa en las fotografías. Si bien la persona afectada tropieza en la arqueta, el hecho no está relacionado con un fallo en el mantenimiento o conservación de la arqueta».

11. Instruido el expediente, e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se notifica a la reclamante y a (...) el 27 de febrero de 2026 la apertura del trámite de audiencia, facilitándoles una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, y se les concede un plazo de diez días para formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estimaran pertinentes.

12. El 2 de marzo de 2026 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta, al entender que no concurre la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento del servicio público.

13. La Asesoría Jurídica emite informe, el 3 de marzo de 2026, considerando no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por faltar el preceptivo trámite de audiencia, en los siguientes términos:

«Sin embargo, se dispone en el antecedente de hecho X de la propuesta de resolución que:

X.- Habiéndose interpuesto por la reclamante recurso contencioso- administrativo y siendo inminente el vencimiento del plazo para contestar a la demanda, se requiere a este servicio gestor la emisión de resolución, motivo por el cual, prescindiendo del preceptivo trámite de audiencia, procedemos a emitir la presente propuesta previa, sin perjuicio de cumplimentar, con posterioridad, los trámites preceptivos.

Esta Asesoría Jurídica no comparte esta omisión del preceptivo trámite de audiencia y su ejercicio con posterioridad, pues el acto que se dicte por el órgano competente estaría incurso en una causa de anulabilidad determinada en el artículo 48.2 de la LPAC que conduciría a la anulación de la resolución que se dicte. Por lo tanto, se estima que la propuesta sometida a informe no es conforme a Derecho».

14. El 5 de marzo de 2026 se notifica nuevo trámite de audiencia a los interesados.

15. El 12 de marzo de 2026 se formulan alegaciones por la reclamante ratificando los motivos y fundamentos en los que sustenta su reclamación, considerando acreditados los hechos por los que reclama. Alega que en la solicitud inicial ha incurrido en error aritmético, corrigiendo la cuantía indemnizatoria reclamada que asciende a un total de 147.157,12 € más los intereses legales que correspondan desde la fecha de la reclamación inicial.

16. El 2 de marzo de 2026 la aseguradora (…) presenta escrito en el que hace saber al Ayuntamiento que no puede atender las consecuencias económicas del siniestro, de conformidad con la cobertura temporal de la póliza. Además, la póliza no cobre el siniestro, pues la responsabilidad sería del titular de la arqueta de que se trata, que es -según (…)- la compañía (…).

17. Se formula nueva Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación interpuesta, pues de nuevo entiende que no concurre relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento del servicio público.

18. Mediante Oficio de fecha 21 de mayo de 2026 (con registro de entrada en este Consejo el 25 de mayo de 2026) se solicita le evacuación de dictamen.

IV

La tramitación incompleta del expediente, por falta del Informe de la Asesoría Jurídica Municipal, y la necesidad de retrotraerlo

Como se dijo [F III,13], consta en el expediente Informe de la Asesoría Jurídica Municipal de 3 de marzo de 2026, suscrito por su Directora Adjunta y por su Directora, de cuyo contenido es preciso reseñar lo siguiente:

Por un lado, el Servicio Jurídico informa desfavorablemente la Propuesta de Resolución del expediente que le había sido remitida por el instructor o gestor del expediente, pues no comparte el criterio de este [el instructor] sobre la procedencia de formular la propuesta de resolución sin completar el trámite de audiencia. En la

propuesta [transcrita de nuevo aquí] se hacía constar que « (…) "*Habiéndose interpuesto (…) recurso contencioso- administrativo y siendo inminente el vencimiento del plazo para contestar a la demanda, se requiere a este servicio gestor la emisión de resolución, motivo por el cual, prescindiendo del preceptivo trámite de audiencia, procedemos a emitir la presente propuesta previa, sin perjuicio de cumplimentar, con posterioridad, los trámites preceptivos*».

Por tal motivo, el informe jurídico concluye que la propuesta *no es conforme a derecho* y dice, como también vuelve a transcribirse:

«Esta Asesoría Jurídica no comparte esta omisión del preceptivo trámite de audiencia y su ejercicio con posterioridad, pues el acto que se dicte por el órgano competente estaría incurso en una causa de anulabilidad determinada en el artículo 48.2 de la LPAC que conduciría a la anulación de la resolución que se dicte. Por lo tanto, se estima que la propuesta sometida a informe no es conforme a Derecho».

Y, por otro lado, en el informe no se formula ninguna opinión ni criterio alguno sobre el fondo de la cuestión que motiva el expediente, es decir, si el daño por el que se reclama es consecuencia del funcionamiento del servicio público y por ello existe responsabilidad de la administración municipal, ni sobre la valoración económica del daño.

Acaso el Servicio Jurídico no haya expresado su opinión sobre el fondo de la reclamación a la espera de que le fuera solicitado nuevo informe una vez cumplido el trámite de audiencia en los términos recomendados por el propio informe jurídico, es decir *una vez finalizado el trámite de audiencia y obtenidos todos los informes necesarios para su emisión*, lo que resultaría fundado y conforme con las previsiones reglamentarias.

Esta previsión procedimental sobre el momento y el contenido en que deba obtenerse el informe se encuentra en el art. 13, apartado 4, del Reglamento del Servicio Jurídico municipal, que prescribe, textualmente, lo siguiente: «*Los informes de carácter preceptivo habrán de solicitarse una vez instruidos los expedientes y cumplido, en su caso, el trámite de audiencia a los/as interesados/as, si este fuera exigible*».

El Reglamento fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 24 de mayo de 2024 y publicado en el BOP de 4 de noviembre de 2024, n.º 133, pág. 31418. Posteriormente fue objeto de una modificación por acuerdo plenario de 19 de diciembre de 2025, publicado en el BOP de 11 de febrero de 2026, n.º 18, pág. 3039. En el texto vigente se califica de preceptivo, entro otros, el informe del Servicio

Jurídico en los expedientes de responsabilidad patrimonial *que deban ser dictaminados por el Consejo Consultivo* [art. 14.1, letra i)] -precisión esta última añadida en la modificación- y además se establece que los informes citados en el referido art. 14.1 *tendrán carácter determinante* a los efectos de los arts. 22.1.d) y 80.3 LPACAP y por ello *deberán ser emitidos en el último lugar respecto a los restantes que requiera la instrucción del procedimiento, salvo los de fiscalización.*

Sin embargo, de lo actuado resulta que, tras atender la indicación de que debía completarse el trámite de audiencia, no se solicitó nuevamente opinión al Servicio Jurídico, por lo que finalmente no obra en el expediente más informe que el reseñado en los párrafos anteriores, que no fue solicitado tras la audiencia y, sobre todo, que no expresa opinión sobre el objeto principal del expediente.

Esta anomalía no es una deficiencia meramente *forma*l, o no solo formal, sino que constituye materialmente una infracción de los preceptos de la LPACAP (Arts. 79 y 80) sobre la necesidad de incorporar al expediente los informes preceptivos y los que sean necesarios para resolver. Pudiera objetarse que, en este caso, la calificación de preceptivo no se efectúa en disposición con rango de ley -como sí ocurre en otros supuestos, especialmente en materia contractual- y si fuera así se diría la omisión del informe no sería una imperfección invalidante del procedimiento, en los términos regulados por el art. 49 LPACAP.

Sin embargo, la expresión *disposiciones legales* utilizada por el art. 79 sobre la exigencia de informes puede entenderse de modo compatible con la norma del art. 80.1, que permite calificar a los informes como no facultativos y por tanto preceptivos mediante *disposiciones expresas,* sin preceptuar que tengan rango legal.

A ello puede añadirse la explícita referencia del Art. 1, párrafo 2 LPACAP a la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan exigencias adicionales a las del procedimiento administrativo común.

Y esto es precisamente lo que ocurre en este expediente, a lo que cabe también agregar que en el trámite actual, que es el de emisión de nuestro dictamen, que es previo a la resolución del expediente, la anomalía detectada y descrita en los párrafos anteriores no puede ser ignorada ni calificada de irrelevante, pues las exigencias de pureza del procedimiento, establecidas en la misma LPACAP, sin olvidar las reglas constitucionales sobre el sometimiento pleno de la administración pública a la ley y al derecho, que obligan a extremar las exigencias procesales.

No es, finalmente, argumento menor la consideración de que, en general, los procedimientos de exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas requieren la incorporación de informe de los servicios jurídicos o la justificación de su falta por no ser necesarios, por lo cual la exigencia establecida en el Reglamento municipal, mediante los oportunos acuerdos plenarios de la Corporación, no puede tildarse de singular ni reprocharse como extravagante, pues no deja de asimilar este procedimiento a lo que es regla prácticamente común en los de su clase.

Por ello, entiende el Consejo que las deficiencias referidas impiden al Consejo dictaminar sobre el fondo del asunto y que, por ello, es preciso que se retrotraigan las actuaciones, para pedir y obtener el informe de la Asesoría Jurídica, tras lo cual podrá formularse una nueva Propuesta de Resolución, que podrá dictaminarse -en cuanto al fondo- por el Consejo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial no se considera conforme a Derecho, por cuanto procede retrotraer el procedimiento en los términos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.