Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 4 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de octubre 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 los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 349/2026 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 Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial extracontractual iniciado por (...) contra el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública –calle (...)- el día 16 de mayo de 2023.

2. Ha de advertirse que, si bien la reclamante no cuantifica la indemnización solicitada [ni en la reclamación inicial que presenta, ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo], la Administración municipal ha solicitado el presente dictamen; por lo que, en principio, se ha de presumir que el importe de la indemnización que pudiera corresponderle, en su caso, superaría los veinte mil euros [tal y como se extrae de la valoración pericial efectuada por la entidad aseguradora municipal] *ex* art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-. Idéntico criterio se ha observado en nuestros Dictámenes 361/2015, de 3 de octubre, 43/2019, de 13 de febrero, 155/2019, de 29 de abril, 493/2021, de 14 de octubre o 62/2026, de 3 de marzo.

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento para solicitarlo, 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-.

3. En el análisis jurídico 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, letra 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* arts. 25.2, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

4.3. En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la «*UTE (...)*», en su calidad de empresa adjudicataria del servicio a cuya defectuosa prestación imputa la reclamante los daños que se le han irrogado.

Al respecto, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, éste será entonces el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en él está legitimada pasivamente la empresa contratista, que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP. Por ello es necesario comunicarle la tramitación del procedimiento para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos [v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre].

Este trámite se ha cumplimentado en el presente expediente.

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP. En este sentido, el escrito de reclamación se presenta ante el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife con fecha 7 de junio de 2023 en relación con un evento dañoso producido el día 16 de mayo de 2023.

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 con amplitud desmesurada el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Según el art. 71 LPACAP el procedimiento administrativo está sometido al principio de celeridad, objetivo legal ampliamente incumplido en la tramitación de éste que se dictamina, lo que ha supuesto el grave incumplimiento de un deber de la Administración y sus agentes, y ha podido producir la lesión de derechos del reclamante.

En cualquier caso, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento; pesando

sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3, apartado b) LPACAP [Dictámenes 120/2015 y 270/2019, entre otros].

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

II

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 concreto, interesa la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife por los daños personales sufridos con ocasión de una caída que se produjo el día 16 de mayo de 2023 en la calle (...) del citado término municipal.

Refiere la reclamante que, cuando cruzaba un paso de peatones existente en dicha vía, sufrió una caída al pisar una tapa de registro situada dentro del propio paso peatonal que presentaba un desnivel respecto de la rasante del pavimento circundante. A su juicio, la existencia de dicho desperfecto determinó directamente la producción del accidente y, por consiguiente, de las lesiones posteriormente padecidas.

Como resultado del siniestro, la interesada manifiesta haber sufrido lesiones de especial entidad, consistentes fundamentalmente en una fractura trimaleolar de tobillo derecho, que requirió asistencia sanitaria especializada, intervención quirúrgica y un posterior proceso de recuperación y rehabilitación, con las limitaciones funcionales inherentes a este tipo de lesión.

Sobre la base de tales circunstancias, considera que concurre la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por el funcionamiento de los servicios públicos vinculados a la conservación y mantenimiento de la vía pública, solicitando el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados del referido accidente. No obstante, en el escrito inicial de reclamación no se contiene una evaluación

económica concreta del daño cuya reparación se pretende, limitándose la interesada a instar el reconocimiento de su derecho a ser indemnizada por las consecuencias lesivas derivadas del evento dañoso descrito.

III

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

1. Con fecha 7 de junio de 2023 (...) interpone reclamación -ante el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife- 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 16 de mayo de 2023.

Junto al escrito de reclamación inicial se adjunta diversa documentación: copia del informe de asistencia del recurso de soporte vital básico del Servicio de Urgencias Canario, informes médicos, reportaje fotográfico sobre el lugar del siniestro y los daños físicos sufridos, etc.

2. Con fecha 12 de junio de 2023 se emite informe por el técnico auxiliar del Servicio Técnico de Servicios Públicos en el que se indica lo siguiente:

«Realizando visita de inspección en la calle (...) el día 12 de junio de 2023 en relación a la reclamación patrimonial iniciada por (...) por caída en la vía pública, se comprueba que en el cruce con la calle (...) hay un paso de peatones, en el que hay una arqueta de (...) hundida por debajo del nivel del pavimento de asfalto. Se comunica la incidencia al CECOPAL para que traslade la misma a (...)».

3. Con fecha 19 de junio de 2023 se evacua informe por parte de la «*UTE (...)*», señalando lo siguiente:

«• En los trabajos de mantenimiento e inspección que diariamente realiza esta UTE no se detectó la existencia de ninguna irregularidad en el sitio y en la fecha donde ocurrió la supuesta caída.

• Tampoco se recibe comunicación de existencia de ninguna incidencia por parte del propio Ayuntamiento, Cecopal ni policía.

(...)

• Localizada la zona de la supuesta caída nos personamos en ella donde lo primero que observamos es el estado del pavimento asfáltico del paso de peatones que nos ocupa, tratándose de un pavimento en condiciones aceptables para su uso, tanto para tráfico rodado

como para tráfico peatonal. Lo único que presenta la mezcla bituminosa es una pequeña irregularidad alrededor de un registro de la compañía (…), si bien debemos remarcar las escasas dimensiones que esta presenta, no suponiendo en ningún caso un riesgo y/o un peligro, debido a que es visible a simple vista. (…) .

• Analizado el estado del pavimento asfáltico, comprobado que está en buenas condiciones y es aceptable, y que a pesar de que el registro se encuentra ligeramente hundido respecto al nivel del asfalto, no supone ningún riesgo y/o peligro debido a que es fácilmente salvable y visible a simple vista, si bien debemos destacar la pendiente que presenta la citada calle, hecho que hace que se tengan que extremar las precauciones a la hora de transitar por la vía. Si bien en el paso de peatones no solo nos afecta la pendiente longitudinal de la calle sino también la transversal. En la superior, inicio de la página, se pueden apreciar ambas circunstancias.

(...)

- El estado de la mezcla bituminosa del paso de peatones es adecuado para su uso tanto peatonal como rodado, no existiendo ningún hueco y/o socavón en el mismo, solo una pequeña irregularidad alrededor de un registro de (...), siendo este de pequeñas dimensiones que no pueden provocar una caída ya que ni su profundidad ni su anchura son los suficientes para producir un tropiezo, destacando que la pendiente de la calle hace que se deban extremar las precauciones a la hora de transitar.

- En cuanto al pequeño desnivel existente entre el registro de (...) y el pavimento asfáltico debemos indicar que (...) no se puede considerar que la causa de la supuesta caída sea consecuencia de falta de trabajo ni de mantenimiento ni de conservación (...) .

- La zona de la acera y del paso de peatones se encuentra en un estado aceptable para su tránsito».

4. Con fecha 22 de junio de 2023 se requiere a la reclamante para que aporte poder de representación y subsane su solicitud inicial.

Este requerimiento es cumplimentado por la interesada con fecha 27 de junio de 2023, aportando diversa documental.

5. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, *«con fecha 22 de enero de 2024, se publica en el B.O.E la citación para la práctica de la prueba testifical a realizar a los testigos (...) y (...), tras los pertinentes intentos de notificación domiciliaria. Ninguno de los dos acude a la citación».*

6. Con fecha 27 de mayo de 2024, la reclamante aporta declaración del testigo (...) y de la testigo (...), para anexar al expediente. Ambos testigos manifiestan en sus escritos haber presenciado la caída de la reclamante, atribuyéndola a haber tropezado con la tapa-registro, y ofreciéndose para testificar sobre el incidente.

7. Con fecha 27 de junio de 2024, (...) presenta escrito en la que nombra nueva representante, (...).

8. Consta en las actuaciones la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que se sustancia ante la Sección de lo contencioso-administrativo del Tribunal de Instancia de Santa Cruz de Tenerife, plaza n.º 4 [procedimiento ordinario n.º 1376/2024].

9. Con fecha 4 de octubre de 2024 el comisario de la policía local del municipio emite el siguiente informe: «*En relación a su solicitud, adjunto se remite Registro de Sala de Comunicaciones al requerimiento del Cecoes*». Dicho requerimiento y el parte de trabajo del CECOPAL se anexan al expediente.

10. Con fecha 6 de marzo de 2025 se notifica a la representante de la interesada la apertura del trámite de audiencia, formulándose, a continuación, escrito de alegaciones en los siguientes términos:

«Que, en fecha 6 de marzo de 2025 se nos ha conferido trámite de audiencia en el procedimiento arriba referenciado, mediante remisión de los contenidos obrantes en el expediente y concediéndonos diez días hábiles para alegar y presentar documentos y justificaciones en caso de considerarlo oportuno.

Es por lo que, dentro del plazo conferido al efecto y por medio del presente escrito, vengo a manifestar que, obrando en el expediente administrativo toda la documentación de la que mi mandante disponía y desprendiéndose del citado expediente la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para configurar la existencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, esta parte no considera oportuno presentar más documentos o justificaciones.

Asimismo y, dado que la situación económica de (...) no le permite afrontar el coste de un Informe Médico Pericial que cuantifique económicamente los daños sufridos, solicito que esta Administración o la compañía aseguradora de la misma, proceda a designación de perito médico que valore las lesiones y secuelas sufridas por (...) y que cuantifique la indemnización que le corresponde (Indemnizaciones por incapacidad temporal conforme a los días que permaneció hospitalizada, los días en que se encontró en situación de baja impeditiva y en situación de baja no impeditiva; Indemnización por secuelas, tanto funcionales como estéticas); y todo cuanto más el perito designado estime de aplicación».

11. Con fecha 7 de marzo de 2025 se confiere trámite de audiencia a la «*UTE (...)*» y a «*(...)*», sin que ninguna de las dos empresas presente alegaciones.

12. Con fecha 2 de junio de 2025 la aseguradora municipal remite valoración de las lesiones, cuya cuantía asciende a 21.780 €.

13. Con fecha 14 de julio de 2026 se evacua el preceptivo informe jurídico de la Asesoría Jurídica municipal [art. 14.1, letra i) del Reglamento de la Asesoría Jurídica del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife].

14. Con fecha 4 de agosto de 2026 se emite informe-Propuesta de Resolución que se pronuncia en los siguientes términos:

«PRIMERO. - ESTIMAR la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por (...), en representación de (...), (...), al acreditarse los hechos y la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos, reconociendo el derecho de la reclamante a percibir una indemnización por un importe que asciende a (...) 10.890,00 €, correspondiendo al Ayuntamiento abonar la cantidad de (...) 400,00 €, por la parte correspondiente a la franquicia, y el resto, esto es, (...) 10.490,00 €, a la aseguradora municipal.

SEGUNDO. – Autorizar, Disponer y Reconocer la obligación relativa a la anualidad 2026 derivada de la indemnización a: (...) (...) por importe de (...) 400,00 €, que se recoge en el documento contable en fase ADO, con cargo a la aplicación presupuestaria T2412 92008 22610 del Presupuesto vigente.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a la aseguradora municipal para que proceda al abono de los restantes (...) 10.490,00 €.

CUARTO. – Incoar acción de regreso a la UTE (...) (...), para que proceda al ingreso en la cuenta corriente (...), cuyo titular es el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, de la cantidad de (...) 400,00 €, (...), como consecuencia de la indemnización reconocida, y conferir trámite de audiencia a la misma, de conformidad con lo establecido en el art. 82 de la LPACAP, concediéndosele un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES a partir de la recepción de la presente, para que si lo considera oportuno, alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes».

15. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 1 de septiembre de 2026, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife 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

Tal como se señaló más arriba (Fundamento III. 6) los testigos propuestos por la reclamante, (...) y (...), manifestaron en sus escritos haber presenciado la caída de la reclamante, atribuyéndola a haber tropezado con la tapa-registro, y ofreciéndose

para testificar sobre el incidente. Sin embargo, las manifestaciones vertidas por esos testigos en tales escritos se limitan a afirmar, de forma genérica, que la caída se produjo como consecuencia de la diferencia de nivel existente entre la tapa de registro y la vía pública, sin contener una descripción concreta de la secuencia fáctica observada. Los firmantes no especifican haber observado cómo la reclamante tropezó con el registro, limitándose a realizar una imputación causal que aparece formulada como una mera conclusión.

Pues bien, para facilitar la acreditación del mecanismo causal concreto de producción del daño, y para dar cauce a su ofrecimiento de deponer testimonio en el procedimiento que se dictamina, procede que se retrotraiga el procedimiento para, previa citación en los domicilios que en tales escritos indican, los señalados testigos puedan ampliar sus manifestaciones, concretando con mayor detalle el modo en que el obstáculo en la vía produjo el daño por el que se reclama.

Una vez practicada esta prueba en la forma indicada, y previa apertura del preceptivo trámite de audiencia, habrá de redactarse una nueva Propuesta de Resolución, que será sometida a consulta de este Organismo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo se entiende que no es conforme a Derecho, procediendo la retroacción del procedimiento en la forma indicada en el Fundamento IV del presente Dictamen.