



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 347/2026 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía reclamada en caso de que prosperase la reclamación sería superior a los 20.000 euros, pues si bien la interesada no reclamó una cuantía determinada, sin embargo, la compañía aseguradora del Ayuntamiento valoró sus lesiones en 23.143,61 euros, lo que determinaría la preceptividad del 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), habiendo sido remitida por el Alcalde del citado Ayuntamiento de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación, el primer precepto, 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).

* Ponente: Sra. de León Marrero.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 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. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En este sentido, se ha de indicar que 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 [arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1.a) LRBRL].

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 c) y d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

4.3. En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad mercantil «(...) Y (...) UTE (...)», en su calidad de adjudataria del contrato de conservación de las vías públicas de Santa Cruz de Tenerife, por las razones expuestas en el Dictamen de este Consejo Consultivo 390/2021, de 22 de julio, emitido en relación con este asunto y al que más adelante nos remitiremos.

Pues bien, en el presente supuesto, consta acreditado que la entidad mercantil contratista del servicio, ha sido llamada al procedimiento administrativo en su condición de interesada ex art. art. 4.1, letra b) LPACAP.

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver, siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP). Sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el Dictamen anterior se señaló que:

«El procedimiento se inició con el escrito de reclamación de la interesada presentado el día 17 de septiembre de 2020, mediante el que indica que, en fecha 30 de noviembre de 2017, sobre las 11:00 horas, sufrió una caída en la rambla (...), próximo a la fachada de la farmacia de (...), cuando se dirigía a cruzar el paso de peatones al pisar sobre unas baldosas en deficiente estado de conservación, sin que el obstáculo estuviera debidamente señalado.

Como consecuencia de ello, fue trasladada en ambulancia al Hospital Universitario de Canarias (HUC), siendo diagnosticada de fractura trimaleolar de tobillo izquierdo por el que fue intervenida quirúrgicamente en fecha 4 de diciembre de 2017. No obstante, en fecha 17 de enero de 2018, tuvo que volver a ingresar en el quirófano por desbridamiento y retirada de material, causando el alta hospitalaria el 19 de enero de 2018. Asimismo, recibió el tratamiento rehabilitador oportuno.

A efectos probatorios adjunta reportaje fotográfico del lugar del desperfecto e informes médicos».

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento, resulta de interés lo siguiente:

- El presente procedimiento comenzó mediante la presentación de la reclamación de la interesada el día 17 de septiembre de 2020, tal y como se manifestó anteriormente.

- Tras su tramitación, que adoleció de diversos vicios formales, a los que se hizo referencia expresa en el Dictamen 390/2021, de 22 de julio, se emitió Propuesta de Resolución, que fue objeto del precitado Dictamen, en virtud del cual se requirió a la Administración la retroacción de las actuaciones, con la finalidad de proceder a practicar las pruebas testificales propuestas por la interesada y para que se le otorgara el trámite de audiencia.

Así, la Administración procedió a llevar a cabo tal retroacción, pero los testigos propuestos por la interesada no comparecieron y la misma no formuló alegaciones con ocasión del mencionado trámite de audiencia.

Posteriormente, se emitió una primera Propuesta de Resolución, que recibió informe favorable de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento y, finalmente, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

3. Resulta necesario reproducir lo manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 390/2021, de 22 de julio, acerca de la prescripción del derecho a reclamar de la interesada.

Así, se señaló que:

«2. Por otro lado, examinados los documentos obrantes en el expediente, se ha de analizar si la acción para reclamar se ha ejercido dentro del plazo de un año que establecen los arts. 65 y 67 LPACAP, plazo que se ha de computar a partir de que se produzca el hecho o acto lesivo que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Como se reseñó al relatar los hechos, la reclamante presenta el 17 de septiembre de 2020 reclamación patrimonial por unos hechos que se produjeron el 30 de noviembre de 2017.

El citado art. 67.1 LPACAP dispone lo siguiente: «Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas».

A este respecto, es preciso recordar lo señalado por el Tribunal Supremo en la Sentencia -entre otras- de 18 de enero de 2008:

«“ (...) 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 1902 del Código Civil que ha de computarse, conforme al principio de la ‘actio nata’ recogido en el artículo 1969 de dicho texto legal, desde el momento en que la acción pudo efectivamente ejercitarse. En estos últimos casos ha afirmado, efectivamente, esta Sala que si del hecho originador de la responsabilidad se infieren perjuicios o daños que no pueden ser determinados en su alcance o cuantía en el momento de ocurrir el acontecimiento dañoso, el plazo de prescripción no comienza a computarse sino a partir del momento en que dicha determinación es posible. 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, y esta coyuntura solo 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 (véase, en igual sentido, el Dictamen de este Consejo 417/2013).

Para analizar el presente caso, hemos de partir de la premisa de que los daños por los que reclama la interesada son claramente de carácter permanente. A estos efectos, la jurisprudencia ha venido distinguiendo entre daños permanentes y daños continuados. Como señala la Sentencia de 8 de octubre de 2012, con cita de numerosos pronunciamientos anteriores «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. Se trata de daños que pueden ser evaluados económicamente desde el momento de su producción y por eso el día inicial del cómputo es el siguiente a aquél en que el daño se produjo. En cambio, los daños continuados, conforme a la citada jurisprudencia, 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 periodo de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Por ello, para este tipo de daños, el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos, o, como dice el art. 145.2 de la Ley 30/1992, para los daños físicos o psíquicos inferidos a las personas físicas, desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (SSTS de 17 de febrero de 1997, 26 de marzo de 1999, 31 de octubre de 2000, 11 de mayo de 2001, 29 de junio y 10 de octubre de 2002, 11 de mayo de 2004, 28 de febrero, 21 de mayo y 21 de junio de 2007, 1 de diciembre de 2008, 14 de julio y 15 de diciembre de 2010, 15 de febrero, 21 de junio y 29 de noviembre de 2011 de 2010, 22 de febrero, 10 de abril y 12 de septiembre de 2012 y 2 de abril de 2013, entre otras)», doctrina jurisprudencial reiterada en los Dictámenes 364 y 436, ambos de 2015.

Asimismo, también ha reiterado el Tribunal Supremo que «el dies a quo para el ejercicio de la acción de responsabilidad ha de ser aquél en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto o aquél en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas, y una vez establecido dicho alcance definitivo de la enfermedad y sus secuelas, los tratamientos posteriores encaminados a obtener una mejor calidad de vida o a evitar ulteriores complicaciones en la salud del paciente o la progresión de la enfermedad, no enervan la situación objetiva en que la lesión, enfermedad o secuela consisten» (SSTS de 28 de febrero de 2007, 18 de enero de 2008, 14 de julio de 2009 y 2 de abril de 2013, entre otras).

Pues bien, en el presente caso, en la documentación médica aportada al expediente, consta que la interesada fue intervenida de reducción y osteosíntesis por fractura trimaleolar de tobillo izquierdo el 4 de diciembre de 2017, sin embargo, debido a dehiscencia de la herida quirúrgica tuvo que ser reintervenida en fecha 17 de enero de 2018, para desbridamiento y retirada de material, recibiendo el día 19 de enero de 2018, el alta hospitalaria.

Asimismo, en la documental médica aportada al expediente que nos ocupa, se observa que la segunda intervención quirúrgica fue correcta, recibiendo las curas necesarias de la

herida en consultas externas y siendo derivada para recibir el tratamiento rehabilitador oportuno. Igualmente, en la documental médica obrante en el expediente se constata que la interesada estuvo en tratamiento rehabilitador. Incluso el 12 de abril de 2018, se observa que a la reclamante se le retiran las muletas, estando con apoyo progresivo y realizando los ejercicios correspondientes, pudiendo fijarse esta fecha como la más beneficiosa para iniciar el cómputo de la prescripción, toda vez que en este momento ya se encontraban determinadas las secuelas, siendo la evolución de sus lesiones satisfactoria, teniendo los tratamientos rehabilitadores posteriores la finalidad de mejorar la calidad de vida de la interesada, sin perjuicio de que las secuelas ya pudieran estar determinadas antes de la finalización del tratamiento indicado.

Siendo, pues, la fecha de la determinación de las secuelas el 12 de abril de 2018 y habiéndose presentado la reclamación el 17 de septiembre de 2020, parece que se ha presentado superado el año de prescripción establecido en el art. 67 LPACAP, por lo que, en ese caso, la solicitud sería extemporánea».

III

1. La Propuesta de Resolución definitiva desestima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que, con base en la documentación obrante en el expediente, el derecho a reclamar de la interesada está prescrito.

En dicha Propuesta de Resolución se afirma al respecto:

«SEGUNDO.- Antes de entrar a valorar el fondo del asunto, se ha de analizar la prescripción de la acción ejercitada por la reclamante, tal como se expone en el Dictamen 390/2021 que, sobre el asunto de referencia, ha emitido el Consejo Consultivo de Canarias con fecha 22 de julio en los términos recogidos en el expositivo de hechos VII.

A este respecto, como bien señala el referido dictamen, la caída de la interesada se produjo el día 30 de noviembre de 2017, habiéndose presentado la reclamación por responsabilidad patrimonial el día 17 de septiembre de 2020. Además, en el presente caso, en tanto que se trata de daños de carácter físico, el derecho a reclamar comienza a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas. Por tanto, teniendo en cuenta que la reclamante recibió el alta hospitalaria el 12 de abril de 2018, en dicha fecha ya era conocedora del alcance de sus secuelas, empezando entonces el plazo de prescripción para presentar la reclamación de responsabilidad patrimonial. De modo que, al haberse presentado dicha reclamación el día 17 de septiembre de 2020, se habría producido la prescripción de la acción para reclamar el daño, ya que ha transcurrido más de un año desde que se determinó el alcance de las secuelas.

De acuerdo con lo expuesto, procedería la inadmisión a trámite de la solicitud presentada por la reclamante al haberse producido la prescripción del derecho a reclamar cuando la solicitud fue presentada.

Sin embargo, a la vista del reciente dictamen del Consejo Consultivo 272/2026 de 9 de julio, "La inadmisión final de la solicitud, tras haberla admitido y haber tramitado íntegramente el procedimiento, no es jurídicamente correcta, pues mal puede inadmitirse lo que ha sido admitido. Lo procedente, alcanzado este punto del procedimiento, es la desestimación con fundamento en la prescripción, pues como entiende la doctrina y la jurisprudencia, las eventuales causas de inadmisión se convierten o se constituyen en causas de desestimación cuando llega el momento de pronunciarse sobre el fondo.

Así, la STS 29 mayo 2000, Rec. 4079/1994, RJ\2000\5075:

«Las causas de inadmisión del recurso se convierten en causas de desestimación del mismo».

En igual sentido, la STS de 27 de junio de 2001, Rec. 1154/1995, RJ\2001\6402:

«Ciertamente es que la inadmisión del recurso debe apreciarse en la fase procesal específica regulada en el artículo 100 de la Ley Jurisdiccional, pero el no haberlo hecho así no puede impedir a la Sala acoger la nueva y posterior dirección jurisprudencial sobre la materia al momento de dictar sentencia, pues se trata de una cuestión procesal regida por el principio de orden público (...)

Pero el motivo de inadmisión deviene entonces en causa de desestimación del recurso, al no prever el artículo 102, entre los posibles pronunciamientos de la sentencia, el de una eventual inadmisión.

(...) La consecuencia de todo lo anterior es que el recurso de casación incurre en causa de inadmisibilidad, según lo establecido en el art. 100.2 a) de la Ley jurisdiccional, que en el actual momento procesal se convierte en razón para su desestimación».

Pero además, en todo caso, en este expediente no puede entenderse que la prescripción sea verdaderamente una causa de inadmisión y permita acordarla de plano, con posible fundamento en el art. 88.5 LPACAP, como razona el TSJIC en su Sentencia 223/2020 de 9 Sep. 2020, Rec. 88/2020, [ECLI: ES:TSJICAN:2020:3288]:

« (...) erróneamente se inadmite el recurso contencioso administrativo por prescripción del derecho a reclamar como si de una causa de inadmisibilidad se tratara olvidando que realmente la pretensión ha sido admitida y juzgada con las garantías propias del derecho procesal y el resultado del enjuiciamiento del fundamento de la pretensión ha sido su desestimación por la prescripción prevista en la Ley que regula el derecho sustantivo y no su ejercicio (...) ».

Y añade el Tribunal:

«Tal pronunciamiento administrativo de inadmisión es erróneo. La reclamación sí que ha sido admitida y resuelta por cumplir los requisitos previstos en la legislación de

procedimiento administrativo pero se aprecia que la reclamación está fuera de plazo con fundamento en un examen fáctico y jurídico de cuestiones de fondo que efectivamente ha realizado la Administración demandada (...) declarando probados determinados hechos lo cual no constituye una cuestión procesal de admisibilidad si se [acepta] que la prescripción se integra en el régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad».

(...)

En consecuencia, como bien concluye el referido dictamen, lo procedente es la desestimación y no la inadmisión a trámite».

2. Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto y la documentación obrante en el expediente, por las razones ya expresadas en nuestro Dictamen anterior, y sin olvidar que la interesada no ha aportado documentación que permita considerar que su derecho a reclamar no ha prescrito (pues la documentación médica que presentó tras la retroacción solo demuestra que se sometió a tratamiento para paliar el dolor que padece como consecuencia de las secuelas de una lesión cuya alcance está perfectamente determinado desde 2018) por los motivos ya señalados por este Consejo Consultivo, que no es necesario volver a reproducir, resulta claro que el derecho a reclamar prescribió más de un año antes de haber presentado la interesada su reclamación.

3. Por último, es preciso manifestar que, aún en el caso meramente hipotético de que se considerara que el derecho a reclamar no ha prescrito, lo cierto es que la interesada no ha presentado prueba válida en derecho que demuestre la veracidad de sus alegaciones acerca del modo en el que se produjo el hecho lesivo.

Por tanto, en virtud de las razones manifestadas en este Fundamento IV, procede la desestimación de su reclamación.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que desestima la reclamación formulada, se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento III del presente Dictamen.