Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 3 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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. 116/2026 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 Las Palmas de Gran Canaria 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 (...), a la altura del n.º 53- el día 21 de marzo de 2024.

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 [20.257,75 €] 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 a la Sra. Alcaldesa, 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.

Asimismo, la interesada actúa mediante la representación -sobrevenida- de su procuradora; constando debidamente acreditado en el expediente el poder de actuación de esta última [art. 5 LPACAP].

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.

4.3. Asimismo, en el presente caso se encuentra legitimada pasivamente la entidad mercantil (...) -en adelante, (...)-, en su calidad de « (...) *empresa concesionaria del Mantenimiento de la Red Viaria* (...) » municipal y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

Sobre esta cuestión, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 [en adelante, LCSP].

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una empresa que contrata con la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente [Dictámenes

270/2019, de 11 de julio, 202/2020, de 3 de junio, y 89/2024, de 19 de febrero, entre otros]:

«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...) . Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts.97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La

entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, 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 tales daños y perjuicios 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.b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será 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 ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1.b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (véase, entre otros, el Dictamen 362/2020, de 1 de octubre)».

Sobre esta cuestión -legitimación pasiva de la entidad contratista de la Administración municipal- se volverá a incidir, nuevamente, en el Fundamento IV del Dictamen por lo que procede remitirnos a lo que allí se expondrá.

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la acción, al haberse interpuesto la reclamación dentro del plazo de un año previsto en el art. 67.1 LPACAP. En este sentido, cabe indicar que la caída de la perjudicada se produce el día 21 de marzo de 2024 y la reclamación se interpone con fecha 12 de febrero de 2025. Por lo que la acción resarcitoria se ha ejercitado dentro del plazo legalmente establecido.

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 el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, 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.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 a la Sra. Alcaldesa-Presidenta, sin perjuicio de las delegaciones que ésta 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, la reclamación interpuesta por la perjudicada se formula en los siguientes términos:

«PRIMERO. Que el día 21 de marzo de 2024 pasaba andando por la Vía Pública Calle (…) n.º 53 a las 11.00 horas a.m. cuando tropecé con una tapa en la acera de registro de telecomunicaciones de unos 40x40 cms., cayendo hacia delante golpeándome en el hombro y sufriendo lesiones. La caída fue de tal entidad que hubo de acudir al lugar para ser trasladada al servicio de urgencia del Hospital Insular una ambulancia identificada bajo el n.º 33.11 del SUC. La caída la sufrí al tropezar con la tapa de registro que se hallaba levantada del nivel de la acera o sobresaliendo unos 2 centímetros debido al desperfecto y mal estado de la acera que rodea a la tapa hundida la acera y levantada la tapa lo que causó el tropiezo referido.

Al lugar de la caída acuden los Agentes que responden a los números de agente 114408 y 10597 dichos agentes elaboran informe del atestado que apoyan con fotografías del lugar y origen de la caída y refieren que la tapa de registro sobresale unos 2 cms de la acera además de estar la acera que bordea dicha tapa con desperfectos y mal cuidada.

(...)

El accidente se produjo a consecuencia del estado de total abandono del mantenimiento adecuado de la acera y a la descolocación de la tapa de registro por mal estado de la acera en su sitio y nivel con una altura sobre el ras de la acera que causó el tropiezo y caída con lesiones de las que ha llevado un proceso largo de recuperación con alta finalmente con secuela.

SEGUNDO. Del anterior acontecimiento hay testigo que en ese momento se encontraba en el lugar del accidente. (...) .

TERCERO. Como consecuencia de dicho accidente, tuve que ser asistida en un primer momento en urgencias del Hospital Insular, se aporta, parte de urgencias (...) presentando las siguientes lesiones:

- Traumatismo en hombro derecho, con deformidad e impotencia funcional. Luxación en el hombro, se manda a domicilio para control médico de familia y COT de zona brazo en cabestrillo durante cinco días.

Seguimiento con rehabilitación, Centro de rehabilitación 7 Palmas enviado por su médico de cabecera a quien se remite tras la atención de urgencias por la caída (...) .

Se finalizan las sesiones o tratamiento de rehabilitación del hombro en fecha de 25/10/2024 como se hace constar en el informe clínico II que se aporta (...) . En ese momento ha disminuido el dolor, pero no se ha recuperado la movilidad del hombro a parámetros normales por lo que se da alta con secuela se le plantea a la señora la posibilidad para tratar la secuela una intervención quirúrgica de prótesis en el hombro que se indicó se valoraría analizando los pros y contras toda vez que cuento con 82 años en ese momento y una operación no está exenta de riesgos para la salud.

CUARTO. Para la curación de las lesiones mencionadas en el número anterior, precisé de tratamiento rehabilitador por tanto desde el 20/09/2024 hasta el 25/10/2024 y desde la caída hasta la fecha de alta rehabilitación, acudiendo y recibiendo 45 sesiones de rehabilitación, con secuelas, han transcurrido desde la fecha de la caída el 21/03/24 hasta cierre tratamiento rehabilitación, 45 sesiones el 05/09/2024 se ha estado de baja 10 días de marzo, abril, mayo; junio, J., agosto, hasta 20 de septiembre de 2024, esto hace 183 días y finalmente el alta se da con secuela, limitación de la movilidad. Además, estuve de baja incapacitante para la realización de sus ocupaciones habituales más elementales del día a día por la falta de movilidad en el brazo derecho, siendo persona diestra.

(...) Por lo que se interesa de la Administración a la que me dirijo como responsable patrimonial POR EL MAL ESTADO Y MANTENIMIENTO de la zona y tapa de registro causante del tropiezo y caída y, por tanto, de las lesiones sufridas, (...) la siguiente (...) de indemnización económica motivada.

(...)

INDEMNIZACIÓN TOTAL QUE SE PROPONE POR LESIONES (días de baja) Y SECUELAS 11.757,75 € + 8.500 € = 20.257,75 EUROS».

III

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

1. Con fecha 12 de febrero de 2025 (...) 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 21 de marzo de 2024.

Junto al escrito de reclamación inicial se adjunta diversa documentación: informes médicos; documento nacional de identidad, etc.

2. Con fecha 14 de febrero de 2025 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.

3. Con fecha 6 de marzo de 2025 se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la Sra. (...), nombrándose instructor y secretario del procedimiento administrativo.

La resolución administrativa de admisión a trámite de la reclamación consta debidamente notificada a la interesada.

4. Con fecha 1 de octubre de 2025 la Sección de Vías y Obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria emite informe técnico en relación con el incidente que ha dado lugar a la presente reclamación -adjuntándose al informe el correspondiente anexo fotográfico-.

5. Con fecha 23 de octubre de 2026 se acuerda dar traslado de la reclamación de responsabilidad patrimonial a la empresa (...) -en adelante, (...)- a fin de que, si lo estima oportuno, se persone en el procedimiento administrativo, formule alegaciones y/o proponga los medios de prueba de los que intente valerse.

Asimismo, y con fecha 27 de octubre de 2025, se solicita a la empresa (...) la emisión de informe sobre el «estado de la tapa en la acera (dimensiones, desperfectos, profundidad, visibilidad) el día del incidente y motivo de su deterioro, ejecución y/o previsión de obras de mantenimiento y cuantos datos técnicos estime conveniente en relación con el presunto incidente», así como sobre el «conocimiento del incidente por aviso policial o ciudadano, o de otros similares en esas fechas, y atención, en su caso, a la incidencia».

6. Consta en las actuaciones la interposición -por parte de (...)- de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria con fecha 12 de febrero de 2025 [expediente administrativo n.º 31/2025]. Recurso que se sustancia ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria [procedimiento ordinario n.º 420/2025].

7. Con fecha 16 de enero de 2026 se da traslado al órgano instructor del informe de la Policía Local por el que se remite, a su vez, el parte de anomalías n.º 2500/2024.

8. Con fecha 26 de enero de 2026 se dicta acuerdo probatorio por el que se admite la documental presentada por la interesada junto a su escrito de reclamación inicial, así como la toma de declaración, en calidad de testigos, de los agentes de la Policía municipal n.º 11.408 y 10.597, y de (...)

9. Con fecha 6 de febrero de 2026 la entidad aseguradora municipal aporta valoración del daño personal sufrido por la interesada, cuantificando la indemnización a reconocer, en su caso, en 17.509,42 €.

10. Con fecha 24 de febrero de 2026 la reclamante formula escrito de alegaciones al que se acompaña informe pericial de 26 de enero de 2026 « (...) *sobre secuelas de la lesión a fecha actual* (...) ».

11. Con fecha 5 de marzo de 2026 se procede a la práctica de la prueba testifical -agente de la policía local n.º 11.408- con el resultado que obra en las actuaciones.

En relación con los restantes testigos, y como indica el órgano instructor en la Propuesta de Resolución, *«se deja constancia en el trámite de prueba que, el otro agente 10597 comunicó su imposibilidad de asistir al encontrarse fuera de la isla. De igual manera se deja constancia mediante diligencia que " (...) en el expediente de referencia 31/2025, incoado a instancia de (...), estando correctamente citados los testigos propuestos a la*

declaración en sede testifical, la testigo (...) no comparece a la misma, de lo que se deja constancia en el presente expediente"».

12. Con fecha 11 de marzo de 2026 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia, confiriendo a la interesada un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y/o justificaciones que estimase pertinentes. Trámite que figura debidamente notificado a la representante de la interesada, a la entidad aseguradora municipal y a la empresa (...).

13. Con fecha 17 de marzo de 2026 la representante de la interesada formula escrito de alegaciones interesando, nuevamente, la estimación de su pretensión resarcitoria.

14. Con fecha 18 de marzo de 2026 se evacua Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la Sra. (...).

15. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 20 de marzo de 2026, la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al fondo de la cuestión planteada.

2. Según se desprende del expediente administrativo y en particular, -el informe técnico emitido por la Sección de Vías y Obras de fecha 1 de octubre de 2025- quien determina expresamente que el servicio de conservación y mantenimiento de la red viaria municipal, en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso, se gestionaba indirectamente a través de un contratista -(...)-.

Pues bien, partiendo de lo manifestado en el apartado 4.3 del Fundamento I del Dictamen, se constata de las actuaciones practicadas que la entidad contratista no ha sido llamada a este procedimiento; y puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados a la reclamante, procede la retroacción del procedimiento. En efecto, al ser la entidad contratista la responsable de la prestación material del servicio público implicado, resulta necesario que se le comunique la tramitación del presente procedimiento administrativo a los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1, letra b) LPACAP], para no causarle indefensión. Por tanto, resulta inexcusable retrotraer el procedimiento a fin de notificar a la citada entidad mercantil la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas. Asimismo, deberá incorporarse al expediente el contrato o documento jurídico que vinculaba a ambas partes -Ayuntamiento y empresa contratista- en la prestación del servicio público implicado.

Una vez cumplimentados esos trámites, se habrá de otorgar nueva audiencia a todos los legitimados en el procedimiento; debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias.

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, debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.