Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de junio 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. 206/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, iniciado el 17 de septiembre de 2024 por (...), en nombre y representación de (...), por los daños sufridos como consecuencia de una caída en una vía de competencia municipal.

2. Se reclama una indemnización por importe de 53.760,69 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen al superar la cuantía de 20.000 euros (sin perjuicio de que durante la instrucción del procedimiento la indemnización se fije en 49.569,83 euros), la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la de la Sra. Alcaldesa para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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. 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.

Asimismo, la interesada actúa mediante representante debidamente acreditado (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.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la empresa *(...)*, empresa contratista adjudicataria de las obras ejecutadas en la C/ (...), enmarcadas en la Resolución de Emergencia n.º 2687/2023 (24/01/2023), motivada por el grave riesgo estructural de los edificios situados en los números 2 y 4 de la citada vía.

Asimismo, según consta en el expediente, tales obras se insertan en las dirigidas a la ejecución del proyecto «[CC0238] PROYECTO DE 59 VIVIENDAS VPO EN TAMARACEITE. ARRU BARRIO DE TAMARACEITE realizado por (...)».

Al respecto cabe reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo, en el Dictamen 500/2021, de 19 de octubre:

« (...) 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.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas con 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, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de esta, entonces éste será el obligado a resarcirlo. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes como los ya señalados anteriormente o en los DDCC 554/2011, de 18

de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; y 132/2013, de 18 de abril de 2013 o 362/2020, de 1 de octubre.

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».

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que tanto (...), como la empresa *(...),* han sido llamadas al procedimiento administrativo, dándoles traslado de todas las actuaciones practicadas y brindándoles la posibilidad de formular alegaciones y/o proponer los medios de prueba que estimaran convenientes en defensa de sus intereses.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la LPACAP, toda vez que el hecho dañoso tuvo lugar el día 13 de diciembre de 2023, presentándose la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 17 de septiembre de 2024, por lo que no ha transcurrido el plazo de un año establecido legalmente.

6. Es competente para resolver el procedimiento la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) LRBRL, así como según lo dispuesto en el art. 40 LMC y, por su delegación, la Concejal de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número 28121/2023, de 12 de julio por el que se establecen los sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos.

II

1. La interesada insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la interesada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos, según el tenor literal del escrito de reclamación:

«Primera.- El día 13 de diciembre de 2023, la señora (...), se dirigía al Centro de Salud de Tamaraceite para la correspondiente consulta médica de revisión del medicamento prescrito.

Pues bien, ese día sobre las 8.00 horas, al bajar del vehículo de su hijo en la calle (...), trasera del reseñado centro de salud por donde se accede para la revisión prescrita, la señora (...) cae al suelo al tropezar con una valla metálica que se encontraba en esa vía pública.

La valla metálica con la que tropezó la señora (...) constituía un peligro cierto para la seguridad de los viandantes. La citada valla estaba tirada en la vía pública sin la correspondiente señalización de precaución para la protección a los posibles viandantes que transitaran por el lugar.

Desconocemos el fin para el que estaba colocada esa valla en la calle en cuestión, si delimitaba la calle con alguna zona en obras o si simplemente estaba abandonada y en deplorable estado de conservación.

Una vez en el suelo la señora (...) fue socorrida por su hijo y el personal sanitario presente en el lugar.

Posteriormente fue atendida por los servicios médicos de urgencia del citado centro de salud determinando en su exploración policontusiones, erosiones en la piel y dolor a la palpación en la cadera izquierda, derivando a la señora (...) al Hospital Dr. Negrín para su valoración y posterior operación quirúrgica.

Segunda.- Como consecuencia de la caída que produjo el mal estado de la vía con la valla mal colocada y sin señalización, a la señora (...) se le produjeron daños, perjuicios y lesiones en los derechos e intereses legítimos que no tiene el deber jurídico de soportar.

Con el fin de proporcionar una comprensión más clara de los perjuicios sufridos, a continuación, se presentan de manera cronológica los hechos y los informes médicos pertinentes.

1)13/12/2024 - Caída de la señora (...) en la vía pública con atención médica en el servicio de urgencias del Centro de Salud de Tamaraceite.

En el informe clínico de urgencias se resume la exploración en herida inciso contusa en codo y dolor a la palpación en cadera izquierda, remitiéndose al Hospital Dr. Negrín para valoración.

2)13/12/2024 - Ingreso en el servicio de urgencias del Hospital Dr. Negrín con diagnostico principal "Fractura subcapital de fémur izquierdo impactada".

3)14/12/2023 - El servicio de traumatología del Hospital Dr. Negrín hace un diagnóstico principal de Fx subcapital cadera dcha.

4)19/12/2023 - Procedimiento quirúrgico Artroplastia total cadera izq Taperloc-G7.

5)21/12/2023 - La señora (...) es dada de alta de la intervención quirúrgica que le realizaron. Siguiendo las recomendaciones que se establecieron por el servicio de traumatología hasta el control 6 semanas después por el Dr. (…).

6)07/02/2024 - Se inicia tratamiento de rehabilitación finalizando el 15 de abril de 2024.

Tercera.- Tal y como se desprende de lo relatado, la señora (...) estuvo de baja por las lesiones descritas durante 123 días, distribuidos en 9 días de hospitalización, 47 días impeditivos y 67 no impeditivos.

Como secuelas la señora (...) sufre grandes dificultades para desplazarse por las molestias que le produce la lesión sufrida. Así mismo, ha sufrido y sufre un importante daño moral derivado del prolongado periodo en que padeció molestias y la incertidumbre derivada de la evolución de su cadera, desconociendo si terminará con alguna secuela importante.

(...)

Quinta.- En cuanto al nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño alegado, se acredita este dado que la caída se produjo por el abandono de la valla en la vía pública manifestando por la Administración una completa desatención de la conservación y limpieza de la vía.

Existe responsabilidad de la administración, en cuanto el funcionamiento ha sido el determinante del daño.

En nuestro caso, las pruebas aportadas revelan claramente una valla en mal estado en el suelo de la vía que representaba un peligro cierto para la seguridad teniendo entidad suficiente para generar responsabilidad patrimonial».

Se aportan junto con la reclamación, además de la acreditación con la que actúa la representación de la reclamante, fotografías del lugar del accidente, así como diversa documentación clínica.

2. La perjudicada reclama el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, solicitando ser indemnizada en la cantidad, cifrada provisionalmente, de 53.760,69 euros según desglose que se adjunta, y en aplicación de las cuantías indemnizatorias vigentes durante el año 2024 conforme al Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor. Este importe es modificado por la representación de la reclamante el 9 de marzo de 2026, fijándolo en 49.569,83 euros en virtud de informe pericial aportado.

III

1. En cuanto a la tramitación del procedimiento, ésta no adolece de vicios que impidan entrar en el fondo del asunto, constando efectuados los siguientes trámites:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el día 17 de septiembre de 2024, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, se solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 13 de diciembre de 2023.

- Dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica, a través de la Correduría de Seguros (...), con fecha 19 de septiembre de 2024, la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial, de conformidad con la Ley de Ordenación del Seguro privado y del art. 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro y de acuerdo con el Título IV de la LPACAP. A la compañía de seguros se notificarán todos los trámites del procedimiento que nos ocupa.

- Con fecha 24 de octubre de 2024 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación, con designación de Instructor y Secretario y de la tramitación que había de seguir el procedimiento. De ello recibe notificación la reclamante el 25 de octubre de 2024.

- Con fecha 29 de octubre de 2024, se solicita informe a la Sección de Vías y Obras, que se remite el 29 de agosto de 2025. En el mismo se expone:

« (...) Girada visita de inspección el día 5 de agosto de 2025 al lugar de hecho denunciado en la reclamación patrimonial, no se aprecia la valla mencionada. Asimismo, se informa que, a la vista de la documentación gráfica aportada en la solicitud, se comprueba que la valla objeto del supuesto tropiezo es un elemento que forma parte de las obras para la ejecución del proyecto [CC0238] PROYECTO DE 59 VIVIENDAS VPO EN TAMARACEITE. ARRU BARRIO DE TAMARACEITE realizado por (...) y gestionado por el Área de Gobierno de Urbanismo, Servicio de Urbanismo. En la memoria de dicho proyecto se indica que las obras comprendidas se localizan en el Término Municipal de Las Palmas de Gran Canaria y afectan al Distrito de (…) y la. zona de actuación se sitúa en las siguientes calles: (…). En consecuencia, el técnico que suscribe entiende que se deberá dar traslado de esta reclamación a la Sección de Promoción y Gestión de Viviendas, perteneciente al Servicio de Urbanismo.

No existe conocimiento de una incidencia similar en esas fechas, ni mediante aviso policial ni ciudadano. Así mismo, se comprueba que no consta en el Mantenimiento de esta Sección de Vías y Obras partes de anomalías coincidentes con este desperfecto.

Obra: "Proyecto de 59 viviendas VPO en Tamaraceite. ARRU Barrio de Tamaraceite" (Expediente: 0238-1). (...). [CC0238} PROYECTO DE 59 VIVIENDAS VPO EN TAMARACEITE. ARRU BARRIO DE TAMARACEITE (...) ».

- El 18 de septiembre de 2025 la reclamante solicita información acerca del estado de la tramitación del procedimiento.

- Dados los términos del informe de la Sección de Vías y Obras, el 19 de septiembre de 2025 se solicita informe a (...), requiriéndole determinada información. Tal informe se remite el 30 septiembre de 2025, señalando el mismo:

«1. Motivo de las obras y datos técnicos en relación con el presunto incidente:

Las obras ejecutadas en la C/ (...) se enmarcan en la Resolución de Emergencia n.º 2687/2023 (24/01/2023), motivada por el grave riesgo estructural de los edificios situados en los números 2 y 4 de la citada vía.

2.Conocimiento del incidente:

Como Directora de Ejecución y Coordinadora de seguridad y salud, no me consta aviso, informe policial ni comunicación ciudadana que refiera la existencia de la valla metálica ni el accidente alegado en fecha 13/12/2023.

Tampoco recibí durante el periodo de ejecución o en el plazo inmediato posterior aviso de anomalías relacionadas con vallados en el entorno de la C/ (...)

3.Existencia de concesionaria de servicios y posible responsabilidad.

En el ámbito de esta obra no existía concesionaria de mantenimiento de vallados o cerramientos, siendo responsabilidad del contratista ejecutor la correcta implantación y retirada de los medios auxiliares utilizados.

Esta Dirección Facultativa expone:

1.- El accidente de fecha 13/12/2023 ocurrió fuera del ámbito de responsabilidad de la Dirección Facultativa y de la Coordinación de Seguridad y Salud, por cuanto las funciones concluyeron con la recepción de la obra el 04/09/2023.

2.- La responsabilidad de la retirada y control de vallados corresponde a la empresa contratista, en el marco de sus obligaciones de ejecución y del periodo de garantía.

3.- La supervisión posterior a la recepción corresponde al órgano de contratación, que puede, en su caso, exigir al contratista las responsabilidades que procedan.

4.- Por tanto, no cabe atribuir a la Dirección Facultativa ni a la Coordinación de Seguridad y Salud responsabilidad alguna en relación con el accidente reclamado».

- El 6 de octubre de 2025 se solicita ampliación del informe emitido por (...) en el que se dé respuesta a la eventual intervención de empresa concesionaria o contratista. Tal informe complementario se remite el 14 octubre de 2025. Se informa en éste lo siguiente:

«En el ámbito de las obras de emergencia ejecutadas en la C/ (...) nº 2 y 4 (Expte. 02/2023), motivadas por el grave riesgo estructural· existente en dichos inmuebles y declaradas mediante Resolución de Emergencia nº 2687/2023, de fecha 24/01/2023, no existía concesionaria de servicios ni contrato de mantenimiento relativo a vallados, cerramientos ni otros elementos auxiliares en la zona afectada.

(...) actuó como entidad gestora y la empresa contratista adjudicataria fue (...), responsable de la ejecución material de los trabajos y de todas las obligaciones derivadas del contrato, incluyendo la implantación, mantenimiento y retirada de los medios auxiliares empleados durante la obra.

Una vez finalizados los trabajos y firmada el Acta de Recepción de Obra el 04/09/2023, la Dirección Facultativa y la Coordinación de Seguridad y Salud cesaron en sus funciones, quedando la custodia del ámbito a cargo del órgano de contratación (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria).

De acuerdo con el artículo 210.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, la empresa contratista mantiene la responsabilidad durante el periodo de garantía de un año, respondiendo únicamente de los defectos que pudieran derivarse».

- Dados los términos del informe de (...), consta diligencia de acuerdo para la personación de concesionarios de los servicios públicos y/o contratistas, de fecha 30 de octubre de 2025, a fin de que pueda personarse en el procedimiento la entidad (...)

- Asimismo, en aquella misma fecha se solicita informe a la citada empresa, todo lo que consta debidamente notificado a aquélla en igual fecha.

- Con fecha 5 de noviembre de 2025 se presenta escrito de alegaciones/informe por parte de (...), en el que manifiesta lo siguiente:

«PRIMERA.- Falta de legitimación pasiva de (...):

Efectivamente, mediante Resolución n.º 2.687/2.023 del Concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental del Ayuntamiento de Las Palmas de G.C. de fecha 24 de enero de 2.023, se acuerda una actuación de emergencia, tramitada por cauces del artículo 120 de la LCSP, dada la situación imprevisible y de grave peligro que presentaba el estado de la estructura de los edificios sitos en la calle (...) nº 2 y 4; y, entre otros extremos se resuelve "encomendar la realización de las obras necesarias en cuestión a la empresa (...), con CIF: (...)", que, efectivamente fue ejecutada de forma satisfactoria.

Sin perjuicio de lo anterior, (...) no guarda relación de ningúntipo, ni mucho menos responsabilidad, con el supuesto accidente sufrido por (...) el día 13 de diciembre de 2.023 en la calle (...), de esta capital.

A esta entidad no le consta ni la titularidad ni la colocación de las vallas referidas en la reclamación patrimonial de fecha 16 de septiembre de 2.024 objeto del presente expediente.

Sí es cierto que en el presupuesto girado y aceptado para la actuación de referencia se contenía una unidad (04.02.01) de "Valla para cerramiento de obras", correspondiente al perímetro de los edificios a demoler, valla que fue convenientemente colocada y posteriormente retirada una vez finalizados los trabajos.

Las referidas obras fueron finalizadas de forma satisfactorias, y recibidas por el Ayuntamiento de Las Palmas de G.C. con fecha 4 de septiembre de 2.023. Se acompaña al número uno de los documentos acta de recepción positiva suscrita por la supervisora y por la directora de ejecución de la obra, además de por la adjudicataria, en la que se hace constar que "las obras se encuentran en adecuado estado y su desarrollo se ha efectuado con arreglo al Proyecto, Pliegos de Condiciones Administrativas Generales y Particulares e instrucciones de la Dirección facultativa, por lo que procede su recepción", sin oponer reparo alguno, ni en relación, a las vallas de referencia ni a ningún otro particular.

Lo más que sabe esta entidad del asunto de referencia es que la directora de obra solicitó un presupuesto para instalar una "Barandilla para C/ (...)", para lo que se emitió Presupuesto n.º 07/2023, de fecha 23 de marzo de 2.023, que se acompaña al número dos de los documentos; presupuesto que no fue aceptado, y que por tanto no se ejecutó.

Desde la finalización y recepción de la obra, llevada a cabo el 4 de septiembre de 2.023, hasta que se produce el supuesto accidente sufrido por (...) el 13 de diciembre de 2.023, trascurren más de tres meses, sin que esta entidad tenga relación alguna con el mismo.

Atendiendo a las fotografías acompañadas a la reclamación patrimonial interpuesta por (...), lo primero que se constata es que las vallas que allí se aprecian están en la vía pública, y por tanto fuera del ámbito de la obra de demolición encomendada a (...)

Igualmente se puede constatar que la valla que se aprecia en primer término (a la que se entiende que se atribuye el accidente) presenta claros síntomas de haber sido vandalizada, estando totalmente deformada, parcialmente caída, con pérdida de uno de sus soportes y desprendimiento parcial del otro, desconociendo esta entidad todo lo relacionado con ello.

Atendiendo a las fotografías aportadas, a la administrada se le generan serias dudas de que la vía estuviera abierta al tráfico rodado y al tránsito de peatones, ya que se aprecian vallas que ocupan más de la mitad de la calzada, así como una altura considerable desde la acera sin protección frente a caídas, desconociendo el motivo por el que la accidentada transitaba por la misma. Tampoco se entiende la disposición de las vallas que ahí se aprecian, desconectadas unas de otras, sin función aparente, y, como se ha dicho, ocupando gran parte de la calzada.

SEGUNDA.- Proposición de prueba:

Al amparo de lo previsto en el artículo 77 de la Ley 39/2015 PACAP y 354.1 de la LSENPc'17 interesa al derecho del administrado que se practiquen y se de traslado de los siguientes MEDIOS DE PRUEBA:

1°.- Se tome declaración en calidad de testigos a:

•(...) (Supervisora de la ejecución de la obra que firma el acta de recepción).

Domicilio: (...), nº 270.35.005. Las Palmas de G.C.

•(...) (Directora de la ejecución de la obra que firma el acta de recepción).

Domicilio: (...), nº 270.35.005. Las Palmas de G.C.

2°.- Se tenga por reproducida la documental aportada junto con el presente escrito, así como toda aquella que conste en el presente expediente administrativo y en los de concesión de títulos habilitantes de la obra de referencia, autorizaciones y comunicaciones realizadas para la realización de las diferentes actuaciones.

A la vista de lo alegado y acreditado en el presente escrito, puede concluirse forma incontrovertida que, (...) no guarda relación de ningún tipo, ni mucho menos responsabilidad, con el supuesto accidente sufrido por (...) el día 13 de diciembre de 2,023 en la calle (...), de esta capital por cuanto que:

•No consta ni la titularidad ni la colocación de las vallas, que además están fuera del ámbito de la obra en su momento encomendada.

•Lasreferidasobras fueron finalizadas deforma satisfactoria, y recibidas por el Ayuntamiento de Las Palmas de G.C. con fecha 4 de septiembre de 2.023, sin oponer reproche alguno.

•Trascurren más de tres meses, desde la finalización y recepción de la obra, hasta que se produce el supuesto accidente, sin intervención alguna de esta entidad.

•(...) no es responsable de la seguridad vial ni del mantenimiento de la infraestructura viaria y otros equipamientos de titularidad municipal».

- El 27 de noviembre de 2025 se acuerda la apertura el periodo probatorio, admitiendo a trámite las pruebas documentales y testificales aportadas por la reclamante y por (...), notificando a ambos, respectivamente, el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 2025.

- Habiendo sido citados los testigos el 3 de diciembre de 2025, y debidamente notificados, se realiza la práctica de la prueba testifical el 20 de enero de 2026, fecha en la que la reclamante aporta pliego de preguntas a realizar al testigo propuesto, (...), hijo de aquélla, con el resultado que obra en el expediente.

Ha de indicarse que no comparece sino el referido testigo, y no los propuestos por la entidad (...), tal y como consta en diligencia de la misma 20 de enero de 2026.

- El 20 de enero de 2026 se solicita informe a la aseguradora municipal de valoración de los daños por los que se reclama, remitiendo ésta informe el 18 de marzo de 2026, tras haber requerido la consulta del expediente, en el mismo señala:

«Una vez analizada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, entendemos que no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la administración en este asunto.

En este caso (...) aporta fotografías del lugar del accidente. Al respecto se ha de señalar que las referidas fotos no acreditan que la caída se produjo en el lugar indicado por la reclamante, ni que fue provocada por la valla alegada. Las fotografías dan fe de la existencia de la valla pero no que dicho estado fuera la causa de la caída.

Por otro lado, es de señalar que en los informes médicos se habla de distintas causas de la caída, una menciona que sucede la caída al bajarse del coche, y otra menciona que tropezó y cayó por una cuesta.

Por otro lado, a la vista de las fotografías, se observa que la valla se sitúa en la calzada, existiendo una zona peatonal por la cual podía y debía deambular la reclamante por no ser la calzada una zona destinada al tránsito peatonal.

No constan testigos, ni intervención de Policía ni de ambulancia y las fotografías no pueden dar por ciertos que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante y que fue propiciado por la existencia de la valla. No constan datos objetivos que corroboren la versión en la forma o lugar en que se dice ocurrió el accidente en cuestión.

Por cuyo motivo y en base a lo expuesto anteriormente esta Entidad entiende que procede se dicte resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial al entender que se trata de un hecho fortuito derivado de todos aquellos riesgos generales y/o cualificados que la vida nos obliga a soportar en los diferentes ámbitos y actividades cotidianas, donde le es exigible a los ciudadanos que utilicen la diligencia adecuada y suficiente precaución en su deambulación.

Respecto a la valoración de las lesiones solicitadas le informamos que, de forma provisional y estimativa, basada únicamente en el contenido de los informes médicos aportados y sin haber visitado a la lesionada, la Asesoría Médica de AXA valora las lesiones de la siguiente forma:

Año ocurrencia 2023. Edad 72 años

-8 días Graves x 89,29 = 714,28 euros

-48 días Moderados x 61,90 = 2971,22 euros

-68 días Básicos x 35,71 = 2428,01 euros

-23 puntos de secuela fisiológica = 29400,99 euros

-6 puntos estéticos = 5118,94 euros

-Intervención quirúrgica Grupo VII = 1795,41 euros.

La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 42.428,85 Euros».

- El 9 de marzo de 2026 la reclamante aportó informe pericial de valoración de daños, prueba que, en la reclamación, había sido anunciado que se aportaría durante el procedimiento.

- Con fecha de 27 de marzo de 2026 se acordó la apertura del trámite de audiencia, debidamente notificada a la reclamante, el 30 de marzo de 2026, y a la entidad contratista el 27 de marzo de 2026, presentándose por ambas, sendos escritos de alegaciones de 6 y 15 de abril de 2026, respectivamente.

En su escrito de alegaciones, la reclamante insiste en su reclamación inicial refutando el informe de AXA sobre las «*discordancias*» advertidas en la reclamación y declaración testifical, además de la cuantía indemnizatoria propuesta por aquélla, al no haber tenido en cuenta el perjuicio moral derivado de pérdida de calidad de vida que sí se tiene en cuenta en el informe pericial de parte. Asimismo, alega la irrelevancia de la titularidad de las vallas, siendo, en todo caso, responsable la Corporación Municipal del daño sufrido por la reclamante.

Por su parte, la contratista se ratifica en sus alegaciones iniciales y requiere que se cite nuevamente a los testigos propuestos, dada su falta de comparecencia en la práctica de la prueba testifical, pretensión improcedente habiendo concluido la fase probatoria y constando debidamente notificados los testigos cuya incomparecencia no es imputable a una indebida tramitación de la Administración, como adecuadamente desestima la Propuesta de Resolución.

- En fecha 14 de mayo de 2026 se formula Informe-Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio, que es remitida a este Consejo Consultivo en la misma fecha.

2. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial se ha sobrepasado, ampliamente, siendo 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, aun expirado el plazo de resolución, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aún pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. La Propuesta de Resolución, como hemos señalado, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la representación de (...), a consecuencia de las lesiones ocasionadas por caída al tropezar con unas vallas caídas, existentes en la calle (...), al considerar que no ha quedado acreditado que la caída de la reclamante fuera consecuencia de una valla, tal y como refiere.

2. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone.

Sobre la Administración recae la *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

3. Este Consejo Consultivo ha señalado, de manera reiterada, que para que exista la obligación de indemnizar por parte de la Administración es necesario no sólo que el daño alegado sea causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público sin que sea suficiente que la reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que ese daño haya sido producido por su funcionamiento.

Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad según se deriva del art. 32 LRJSP.

Así, como hemos dicho (ver por todos Dictamen 190/2018, de 26 de abril), siguiendo abundante jurisprudencia, *« (…) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública. Señaló que " (…) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico".*

Ello es así porque «Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla»». (STS de 13 de noviembre de 1997).

A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro Dictamen 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que: *«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente: " (…) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)"».*

Asimismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma: *« (…) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de*

la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante. (...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso», doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

4. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben a la existencia de vallas mal colocadas y caídas en la calzada, por parte de la Administración, sin valorar si eran titularidad del Ayuntamiento o de la contratista que había realizado obras en la zona.

Sin embargo, del análisis de la documentación obrante en el expediente, la Propuesta de Resolución considera que las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no han quedado acreditadas, pues aun teniendo por cierto que, efectivamente, la interesada se cayó y sufrió los daños por los que reclama, no hay relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y tales daños, pues la interesada no ha probado a lo largo del procedimiento que la caída fuera consecuencia de la existencia de vallas en la calzada.

Efectivamente, se aportan con la reclamación numerosos informes médicos en los que, efectivamente, se refiere que la paciente acude por caída en vía pública tras tropezar y caer por una cuesta. En ningún momento se refiere a la presencia de vallas, objeto con el que afirma haber tropezado en la reclamación.

Este dato, por sí mismo, no sería relevante, dado que no es preciso aclarar en la atención sanitaria con qué se tropieza para luego caer y lesionarse; sin embargo, sí es relevante si se une a las otras consideraciones que a continuación de señalan:

Por un lado, como destaca la Propuesta de Resolución, llama la atención que se indique, tanto en la reclamación como en la declaración testifical del hijo de la reclamante, única testifical solicitada, que tras la caída *«se acercó el personal del*

Centro de Salud a ayudar, ya que era donde íbamos», a lo que se añade, en relación con la propia pregunta número 14 del pliego aportado por la reclamante consistente en si requirió asistencia médica de forma inmediata: *«sí llamaron a la ambulancia»,* y, sin embargo, no se haya solicitado prueba testifical del personal del Centro ni aportado informe de asistencia de ambulancia.

Todo el relato se fundamenta en las propias declaraciones del hijo de la reclamante y la aportación de varias fotografías del lugar en el que se dice que se produjo la caída, sin que se aporte ningún medio probatorio que permita relacionar la caída con las vallas que se observan en las fotografías aportadas, en las que no está presente la interesada en el suelo, ni el vehículo desde el que descendió, presuntamente, y cayó.

Por todo ello, no es posible, como bien señala la Propuesta de Resolución, estimar la reclamación presentada, dada la falta de prueba del hecho por el que se reclama.

5. Además, a mayor abundamiento, de las propias fotografías aportadas por la reclamante, y de la propia declaración testifical se detraen las siguientes consideraciones, que determinarían, en todo caso, la ruptura de nexo causal entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento del Servicio Público, todo ello, sin tener siquiera que entrar a valorar la titularidad de las vallas objeto de debate:

Ante la propia pregunta : *«4. Cuál fue el objeto con el que tropezó su madre al caer? Describa ese objeto con el máximo detalle». El testigo responde: «una valla metálica de las que se suelen utilizar para limitar el acceso de las personas, de aproximadamente 2 metros por 1,60 o un poco más, de las que se suelen utilizar para limitar el acceso a las obras».*

Y a la sexta pregunta, relativa a la distancia a la que se encontraba la valla respecto a la puerta del vehículo cuando su madre bajó, responde: *«la valla estaba justo delante del vehículo, pues unos dos metros».*

Asimismo, ante las preguntas efectuadas por (...) consta el siguiente resultado de la testifical:

«A LA PRIMERA Previa exhibición de las fotografías adjuntas a la reclamación, si puede identificar la concreta valla con la que cayó su madre.

Responde que identifica en las fotografías que se anexan a esta prueba, como fotografías número 1, 2 y 3 con un aspa en rojo la valla determinada como causante la caída.

A LA SEGUNDA Si la valla tenía síntomas de haber sido vandalizadas, haber sido deformada, parcialmente caída y con pérdida de los soportes laterales?

Responde que los soportes laterales estaban allí, las vallas no estaban sujetas, se cayeron y se fueron pisando por los vehículos que allí estacionaban, esa forma era la que tenía.

(...)

A LA CUARTA Si es cierto que había otras vallas que ocupaban más de la mitad de la calzada.

Responde que no, era solo la que ve en la foto, las demás estaban en vertical».

Y, finalmente, a las preguntas de la instrucción consta:

«A LA PRIMERA Se le exhibe fotografías ¿Dónde ocurren los hechos? Responde que identifica en el grupo de fotos aportados por la instrucción y con un aspa roja el lugar en el que aparcó y se encontraba la valla. A LA SEGUNDA La valla se encontraba por el lado del copiloto. Responde que Justo delante del vehículo por el lado del copiloto A LA TERCERA ¿Y usted estaciona junto a la acera de la calle (...)? Responde que sí A LA CUARTA ¿Qué acción se encontraba efectuando el reclamante, caminar por la vía, subir o bajar a un vehículo, correr, caminar, (...) ? Responde que se bajan los dos del vehículo para dirigirse al Centro de Salud y cuando la vio caer, se acercó y se percató que se había tropezado con la valla caída · A LA QUINTA ¿Dónde se ubica la valla en la acera o en la calzada? Responde que en la calzada».

Todo ello nos conduce inexorablemente a plantear por qué el hijo de la reclamante, conductor del vehículo y acompañante de su madre de 72 años de edad, estacionó presuntamente el vehículo en una zona a todas luces peligrosa, especialmente para su madre. Y es que las vallas eran plenamente visibles y sorteables, máxime estando por delante del conductor y por el lado de su madre (copiloto), debiendo haber estacionado el vehículo en otro lugar de haber sido diligente el hijo de la reclamante: eran las 8 h de la mañana, a plena luz del día, las vallas eran totalmente visibles por sus dimensiones, solo donde estacionó había vallas en el suelo, y además, hubo de pasar por encima de ellas con el vehículo, habiéndolas visto delante de él y por el lado de su madre, contribuyendo, dicho sea de paso, a su deformación y peligrosidad.

Por todo lo expuesto, ha de concluirse que, además de falta de acreditación del hecho causante, existe una ruptura de la requerida relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público afectado y las lesiones reclamadas, debiendo

asumir la interesada la responsabilidad de soportar el resultado dañoso por el que reclama.

De hecho, el propio testigo indica en la testifical (pregunta 15 de las propias) que *«había más vallas, medias caídas, limitando para que los peatones no pasaran por una escalera o muro a medio terminar*».

Por ello, se confirmaría que estacionó el vehículo en zona donde la valla quedando en el lado de su madre (copiloto), la obligaría a transitar por una zona que el propio testigo reconoce que tenía limitado el acceso a los peatones.

Al respecto, en nuestro Dictamen 509/2023, de 12 de diciembre, exponíamos que el art. 49 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece:

«*El peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén, o en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determinen*», así como lo previsto en el art. 121.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, que indica que los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable -circunstancia que en este caso no se acredita-, mientras que el art. 124.4 establece que «*En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades (...) . Para atravesar la calzada fuera del paso de peatones, deberán cerciorarse de que puedan hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido*».

6. Pues bien, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo no puede sino coincidir con la Propuesta de Resolución al considerar que en el presente supuesto no concurre prueba del hecho causante, a lo que se añadiría la ausencia de relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues por un lado, la interesada no ha llegado a demostrar el mecanismo causal lesivo, puesto que no aporta material probatorio que sustente su versión de los hechos y sí se ha probado, sin embargo, la falta de diligencia debida al aparcar y deambular por zona con obstáculos perfectamente visibles y sorteables.

Además, de los informes obrantes en el expediente y de la prueba testifical practicada se desprende que la interesada no sufrió la caída por la existencia de deficiencias en la calzada, sino porque transitaba por un lugar no habilitado para el paso de peatones infringiendo con ello lo dispuesto en la normativa aplicable.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, se considera ajustada a Derecho, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.