Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 5 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de julio 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. 279/2026 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. Ha de advertirse que el expediente objeto del presente Dictamen trae causa del que dio lugar al Dictamen 163/2026, de 5 de mayo, que concluía que la Propuesta de Resolución no se ajustaba a Derecho procediendo la retroacción del procedimiento, conforme a su Fundamento IV, que señalaba:

«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 –(…)-.

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

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».

3. 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-.

4. 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-.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. 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].

5.2. 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.

5.3. 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)».

6. 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.

7. 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 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].

8. 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, julio, 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, fotografías del lugar del accidente, 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-.

Señala este informe:

«1.Girada visita de inspección el día 23 de julio de 2025 al lugar indicado por la reclamante y a la vista de la documentación aportada en la reclamación, se comprueba que existe una tapa metálica para arqueta de telecomunicaciones, con dos hojas y unas dimensiones totales de 75x85 cm. Un extremo de una de las hojas sobresale 1 cm de la rasante del pavimento de la acera.

2.Se desconoce el estado de la tapa el día del incidente. No se tiene conocimiento de incidencias coincidentes con el hecho denunciado en esas fechas, ni por aviso policial ni ciudadano. Por este motivo, se crea la incidencia 1-2636/25 que se envía a la empresa concesionaria del Mantenimiento de la Red Viaria para que, si fuera necesario, realice los trabajos necesarios para la reparación del pavimento o la señalización de los posibles

tropiezos, así como se le de traslado de esta incidencia a las diferentes compañías de telecomunicaciones que prestan servicio en la ciudad.

3.Los desperfectos originados en las tapas de servicios no se encuentra en el ámbito de gestión de esta Sección de Vías y Obras. Según artículo 38 de la Ordenanza Municipal de Calas y Canalizaciones, las compañías concesionarias de los servicios deberán mantener las instalaciones en perfecto estado de conservación.

4.Se adjunta fotografías y orden de trabajo».

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».*

Sin embargo, no consta en el expediente ni alegaciones ni aportación del informe requerido por parte de (...).

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.

Se manifiesta en el informe emitido por la Policía Local, tras expresar que fueron comisionados por la sala debido a la caída en la vía pública de una persona que estaba siendo asistida por una ambulancia:

«Personados en el lugar observamos a la ambulancia 33.11 del SUC, atendiendo a (...), la cual había tropezado con una tapa de registro de telecomunicaciones de unos 40x40 cms.,

cayendo hacia delante golpeándose el hombro, teniendo algunas lesiones. El incidente es presenciado por (...), manifestando lo anteriormente expuesto».

Se incorpora reportaje fotográfico.

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 médico 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.

16. Con fecha 5 de mayo de 2026 se emite Dictamen 163/2026, por este Consejo Consultivo.

17. A la vista del referido Dictamen, que concluía la procedencia de la retroacción de las actuaciones a fin de conferir trámite de audiencia a (…), y, posteriormente a todos los interesados, con elaboración de nueva Propuesta de Resolución a remitir nuevamente a este Consejo Consultivo, en fecha 14 de mayo de 2026 se confiere preceptivo trámite de vista y audiencia al (…), que, debidamente notificada el 20 de mayo de 2026, en fecha 26 de mayo de 2026 aporta informe en el que señala:

«Antecedentes anteriores a la fecha de la caída: no hay documentación.

Posteriormente a la fecha de la caída: Se aporta orden de trabajo I-2636-25 con fecha de entrada 21-08-2025 y parte de trabajo de inspección con fecha 25-05-2026 donde se observa que la acera ha sido reparada y el marco y tapa sustituidos por una nueva tapa de hormigón donde está grabado el nombre de su titular la empresa (...), responsable del mantenimiento de esta». Finalmente, refuta de nuevo, como se hiciera en las alegaciones realizadas en fecha 17 de marzo de 2026, la valoración efectuada por la aseguradora municipal.

18. Conferido nuevo trámite de audiencia a la interesada, a la aseguradora municipal y a (...), con fecha 10 de junio de 2026, consta la presentación de alegaciones por parte de esta última en igual fecha, señalando:

«Que conforme a los documentos que obran en el expediente administrativo que nos han remitido, y después de analizar la documentación contenida en el mismo, esta parte manifiesta que no se puede concluir que exista responsabilidad por parte de mi representada (...) de España en el asunto objeto de este expediente de reclamación por responsabilidad patrimonial».

Por su parte, la reclamante presentó escrito de alegaciones en fecha 18 de junio de 2026, en las que, por un lado, se pronuncia sobre las alegaciones de (...), señalando al respecto que se limitan a negar su responsabilidad sin ningún soporte probatorio. Por otro lado, incide en que en el expediente han quedado debidamente probados los hechos, y el nexo causal con el funcionamiento del Servicio,

destacando: *«Especial relevancia reviste el hecho de que los servicios municipales hayan considerado necesaria la apertura de incidencia y la adopción de medidas correctoras respecto del elemento causante del accidente habiendo acreditado al expediente dicha actuación aportando fotografías de cómo ha quedado subsanada la situación de arqueta y pavimento de acera una vez realizada la actuación lo que refuerza el mal estado previo y causante de la caía de quien reclama».*

19. Con fecha 26 de junio de 2026 se emite formula nueva Propuesta de Resolución que incorpora los trámites señalados y desestima la reclamación efectuada.

20. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 29 de junio de 2026 se solicita la emisión del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo previsto en el art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de la interesada al señalar lo siguiente:

« (...) la administración ha cumplido tal y como se recoge en el informe técnico, al efectuar el traslado para la reparación del desperfecto a la entidad mercantil, y comunicarle la incidencia.

En el ámbito municipal esta normativa específica está contenida en el artículo 84.1, b) LRBRL cuando habilita a la Administración Local a intervenir en la actividad de los ciudadanos mediante licencia y en los artículos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, RSCL, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955 cuyo artículo 10 dispone que las licencias municipales ejercen efectos entre la Administración y el titular y no altera las situaciones jurídicas entre éste y las demás personas. El artículo 12 RSCL señala expresamente que no pueden ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil en que incurran sus titulares en el ejercicio de sus actividades.

A todo ello se suma además que, en el presente caso, las lesiones por las que reclama la actora han sido causados por una empresa mercantil en el ejercicio de una actividad privada realizada a título propio.

Además, el suceso tiene en horas de día (11:00). (...) A ello se suma que, si bien aporta testigo, éste no compareció y el agente que acudió a la misma, no fue testigo de la caída de la reclamante, no conoce la mecánica de la misma, esto es, si algo más pudo influir en la producción de la misma.

Nada nuevo aporta la entidad (...) en su escrito de alegaciones formulado en el segundo trámite de audiencia, más allá de negar su responsabilidad.

La concesionaria municipal en su escrito de alegaciones viene, igual que hiciera el de la sección de vías y obras, a aclarar la responsabilidad del mantenimiento de las tapas de registro, siendo éste de su titular».

2. Pues bien, en el presente procedimiento, se ha acreditado por la reclamante la producción del hecho lesivo, en la fecha, lugar señaladas por ella, así como los daños por los que se reclama, lo que no es puesto en duda por la Administración, sino como también las circunstancias en las que ocurrió el suceso.

De otra parte, la Propuesta de Resolución indica que la Policía Local no fue testigo presencial de los hechos, así como (...), que sí lo fue, no acudió a la práctica de la prueba testifical, sin embargo, consta en el informe emitido por la Policía Local en la fecha del accidente la manifestación de aquella testigo, que coincide con el relato señalado en el informe policial, que imputa la caída a un tropiezo de la reclamante con la tapa de registro de telecomunicaciones que sobresalía del nivel de la acera.

A ello se añade el hecho de que en la propia testifical realizada al Policía Local, en la pregunta TERCERA: «*Recogieron datos de una testigo, ¿Qué les expresó la testigo respecto a la caída?*», aquél contesta: «*Responde que lo recogió en el informe, que debido al estado de la alcantarilla cayó la señora».*

Es decir, que, aunque la testigo propuesta no haya comparecido en el trámite de prueba, es lo cierto que el procedimiento de responsabilidad patrimonial, hay constancia de su manifestación testifical contenida en el informe de la Policía Local, y a su vez, la manifestación de ésta, se recoge por referencia en la testifical realizada al Agente n.º 11408 en el propio procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Por último, ya que el accidente se produjo a plena luz del día, 11:00 horas, al no ocupar las arquetas de (...) todo el ancho de la acera, como se observa en las fotografías incorporadas al expediente, y que el desperfecto que presenta la tapa de registro de 2 cm se suma al propio desperfecto del pavimento de la acera que rodea la tapa, esta circunstancia demuestra que de haber actuado la interesada con la diligencia y atención exigible a todo peatón podía haberse evitado la caída o al menos paliar sus efectos.

Sentado lo anterior, se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que el art. 32 LRJSP, exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario 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.

Por ello, hemos razonado que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (por todos, Dictamen 110/2025).

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha expuesto, las circunstancias concurrentes nos permiten considerar que concurren dos causas en el resultado final, la actuación inadecuada de la interesada y el mal estado de la vía pública.

Por ello, se considera por este Consejo Consultivo que hay responsabilidad al 50 % de la interesada y de la Administración Pública.

3. Finalmente, la referencia realizada en la Propuesta de Resolución de que el daño se produjo por la tapa de registro perteneciente a un tercero, (...), habiendo cumplido sus funciones la Administración por dar traslado de la incidencia a la responsable, lo cierto es que ello no impide imputar la responsabilidad a la Administración, a cuyo efecto resulta preciso citar la doctrina de este Consejo al respecto, así, entre otros, recogida en *v.g.* en el Dictamen 70/2017, de 8 de marzo, reiterada posteriormente (entre otros DDCC 75 y 164/2020):

«La causa de la caída la interesada la atribuye al estado defectuoso de la tapa de una arqueta de registro de la Compañía (...) sita en la acera. La Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones (LT) reconoce y regula el derecho de las empresas operadoras a ocupar el dominio público o la propiedad privada para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (arts. 5.2, 29, 30 y 31). La LT ha mantenido la completa liberalización de los

servicios de comunicaciones electrónicas que estableció la anterior Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, de tal manera que la habilitación para la prestación a terceros de esos servicios y la explotación de las redes necesarias es concedida con carácter general e inmediato por la propia LT, pues para el inicio de la actividad basta con una mera notificación a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; y no está sujeta a la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni cualesquiera otras similares o análogas la ejecución e implantación de sus instalaciones e infraestructuras, sino que únicamente se exige la presentación de una declaración responsable (art. 34.6). Se trata, en definitiva, de una actividad libre realizada por sujetos privados. En coherencia con esta liberalización les confiere a los operadores un derecho de ocupación del dominio público en la medida en que ello sea necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones de que se trate (art. 30). Conforme a su art. 31, la normativa específica relativa a la gestión del dominio público en cuestión deberá en todo caso reconocer el derecho de ocupación del dominio público para el despliegue de las redes. Este derecho, por tanto, surge directamente de la LT y sólo necesita de la autorización que contemple la normativa específica del dominio público de que se trate. No requiere de una concesión administrativa de ocupación del demanio, que sería lo que haría surgir ese derecho de ocupación. Éste surge de la LT y esas normativas específicas deben reconocerlo en todo caso. En el ámbito municipal esa normativa específica está contenida en el art. 84.1,b) LRBRL, que habilita a la Administración local a intervenir en la actividad de los ciudadanos mediante licencias y en los artículos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955, cuyo art. 10 dispone que las licencias municipales ejercen efectos entre la Administración y el titular y no altera las situaciones jurídicas entre éste y las demás personas. El art. 12 RSCL señala expresamente que no pueden ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil en que incurran sus titulares en el ejercicio de sus actividades.

En el presente caso, si bien los daños por los que se reclama han sido causados por las instalaciones de una empresa de telecomunicaciones ((...)) en el ejercicio de su actividad, esto no quiere decir que el Ayuntamiento no tenga la obligación de prestar el servicio de pavimentación de las vías públicas de una manera correcta, servicio que como tal le compete de acuerdo con el art. 26.1.a) LRBRL, lo que implica el deber de mantenerlas en condiciones adecuadas para que el tránsito de las personas por las zonas peatonales, como es el caso, se realice en condiciones de seguridad, reparando los desperfectos que puedan causar peligro y resarciendo a los particulares por los daños causados por dichos desperfectos por aplicación del principio de indemnidad contenido en el art. 106.2 CE, sin perjuicio de que la Administración pueda repetir el importe de la indemnización por la responsabilidad en que pudiera incurrir, en su caso, a la empresa suministradora del servicio de telecomunicaciones que ocupa la vía pública y cuyas instalaciones defectuosas hubieren provocado el daño».

En igual sentido nos pronunciamos en el Dictamen 432/2019, que recogíamos en nuestro Dictamen 110/2025, de 13 de marzo, donde se citaba la Sentencia dictada a la largo de su tramitación, señalando:

«En este sentido, resulta oportuno traer a colación lo expuesto por la sentencia n.º 188/2019, de 8 de julio de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Las Palmas de Gran Canaria (procedimiento abreviado n.º 35/2019), en cuyo Fundamento de Derecho segundo se puede leer lo siguiente en referencia a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (folios 194 y 195):

"Atendidos los términos del debate, debe examinarse, en primer lugar, la excepción de falta de legitimación pasiva en los hechos originadores de la responsabilidad reclamada.

Al respecto, debe señalarse que la legitimación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria está clara, ya que la resolución impugnada ha sido dictada por esta Administración, con lo cual, desde luego, pidiéndose la anulación de la misma es obvio que está legitimado. La cuestión por tanto estriba en determinar si cabe imputar a esta Administración la obligación de reparar el daño, cuando se alega la responsabilidad de la empresa de telefonía móvil titular de la arqueta cuya tapa de registro estaba en mal estado según el informe de la Unidad Técnica de Vías y Obras obrante en el expediente.

(...)

La información que facilita el Servicio Municipal no impide apreciar el título de imputación que invoca la defensa actora para atribuir al Ayuntamiento de Las Palmas la responsabilidad en el resarcimiento del daño irrogado a la actora, siendo intrascendente la titularidad privada del elemento causante de la caída, debido a su ubicación en una vía pública, sobre la que la Administración demandada debe ejercer la competencia establecida en el arts. 25.1.d) y 26.1.a) de la Ley 71/1985. Y si bien la arqueta es privada no lo es espacio en la que se encuentra, por tanto, alcanza la competencia referida en ese precepto, que atribuye al municipio la gestión del servicio de pavimentación de vías públicas urbanas, aun cuando no le sea imputable el déficit en la instalación privada, cuando además consta que la propia Corporación Municipal es consciente de su obligación con las reparaciones que resultan de las citadas órdenes de trabajo.

En este sentido, la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público. En este caso es claro que si se encontraba en una vía pública cuya competencia de mantenimiento y conservación correspondiera al Ayuntamiento de Las Palmas, la arqueta en cuestión donde la recurrente

sitúa el origen de su caída, se debía encontrar también en perfecto estado de conservación y protección, con la tapa correspondiente a nivel de la calzada, por cuando es un elemento más de la vía pública, y con independencia de que su titularidad fuera privada, sin perjuicio de las acciones de repetición que tuviera el Ayuntamiento, y ello aunque solo fuera por la función de vigilancia del estado de la vía municipal que tiene, lo que incluye la comprobación de que todos los elementos sobre la misma, cualquiera que sea su titularidad, estén en perfectas condiciones, y la obligación en caso contrario de su reparación directa o en cualquier caso de exigir la inmediata reparación o reposición a la persona o entidad que correspondiera.

En definitiva, se está ante la responsabilidad del Ayuntamiento frente a la perjudicada, lo que le otorga plena legitimación pasiva, con independencia de la existencia de otros responsables, y le viene dada por ser el Ayuntamiento el titular nato de la gestión del servicio de pavimentación de las vías públicas».

De lo expuesto se deriva que, con independencia, en su caso, del derecho de repetición del Ayuntamiento frente a (...), aquél es el responsable del mantenimiento y conservación de las vías públicas, velando por ello activa y pasivamente.

4. En cuanto a la cuantificación de la indemnización que corresponde a la interesada, por un lado, consta la reclamada por ésta, que cuantifica ésta en 20.257,75 euros, y, por otro lado, consta la calculada por la aseguradora municipal, que cuantifica el daño en 17.509,42 euros.

Al respecto, ha de decirse que, como señala la reclamante en sus alegaciones vertidas el 17 de marzo de 2026, y reitera el 18 de junio de 2026, la valoración efectuada por la aseguradora municipal, no contiene informe contradictorio que cuestione la realidad de las lesiones y secuelas reclamadas por la interesada, aportando ésta, por su parte, en fecha 24 de febrero de 2026, informe médico pericial de 26 de enero de 2026 « (...) *sobre secuelas de la lesión a fecha actual* (...)».

En virtud de todo ello, se alega el 18 de junio de 2026 por la interesada:

« (...) El mismo informe de consultas externas aportado de alta con secuelas manifiesta que, tras las sesiones de rehabilitación recibidas por rotura masiva MR posterior a luxación hombro derecho refiere disminución del dolor, pero queda muy limitada en su AVD básicas. Con EF: HD: BA flexión y abducción 40°/90° RI en aducción hasta trocánter.

Solicitamos en su momento ante la reclamación administrativa y en la demanda contencioso administrativa una Indemnización por días desde la caída hasta la fecha informe

de alta con limitaciones para la vida diaria, 183 días a 64,25 euros diarios moderados.- 11.757,75 euros y en base a dicha limitación y permanencia de manguito rotador destruido se propone total de puntos de secuela.- 10 puntos avalada la limitación de la secuela según Informe pericial traumatológico de fecha 26/01/2026, aportado.

Indemnización total final que se propone por lesiones. - (días de baja) y secuela 1 rotura masiva de manguito rotador del hombro derecho en persona diestra. - 1.757,75 € + 8.500 € = 20.257,75 euros, veinte mil doscientos cincuenta y siete mil euros con setenta y cinco euros.

En el expediente consultada a la aseguradora AXA hace propuesta provisional estimativa valorando importe indemnizatorio a 17.509,42 euros, 5.461,32 euros por 85 días moderados, 83 días básicos 3.076,15 euros y 10 puntos de secuelas 8.971,96 euros, fundamentalmente la diferencia está en la valoración que la solicitante hace de días de baja como moderados todos y la propuesta de la aseguradora comparte los tiempos y aplica 85 días de baja moderados y 83 a días básicos. Sin justificar el criterio tenido en cuenta para decidir con la misma lesión y las mismas limitaciones para la afectada por qué son 85 días moderados y 83 básicos, si no hay mejora en sus limitaciones. En definitiva, existe una diferencia entre el petitum económico de la reclamante y la aseguradora de la reclamada en 2.748,33 euros».

Así pues, en principio se considera que la cuantía indemnizatoria sería 20.257,75 euros, pero dado que en este caso, por las razones expuestas hay concausa, le corresponde a la interesada solo el 50 % de esta cantidad.

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 la interesada, procediendo su estimación parcial en los términos señalados en el Fundamento IV del presente Dictamen.