Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 7 9 / 2 0 2 6

**(Sección 1.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 16 de marzo 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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 30/2026 ID)*[*].

## F U N D A M E N T O S

### I

**1.** Mediante oficio de 3 de febrero de 2026 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de febrero de 2026), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

**2.** La interesada cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 22.684,08 euros, cuantía que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la señora 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 (en adelante, LCCC), en relación con la Disposición final sexta, apartado dos de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 y con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

**3.** En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, 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 (en adelante, LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC).

**4.** Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

**4.1.** En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

**4.2.** Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex arts. 25.2.d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

**5.** El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

**6.** Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

**7.** El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra. Alcaldesa, 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 viario.

A este respecto, expone sucintamente en su reclamación como fundamento de esta lo siguiente:

*«PRIMERO. - A las 13:35h aproximadamente del 14/11/2021, la interesada sufrió una caída consecuencia del mal estado del pavimento en la calle (...) en Las Palmas de Gran Canaria. En concreto a la altura del número 3. (...) . En ese momento la interesada iba acompañada por su marido, (...), encontrándose además otros testigos en ese momento, que observaron lo sucedido. Se llama a la ambulancia que recoge a la interesada y la lleva al (Complejo Hospitalario Universitario Insular-Materno Infantil (CHUIMI (...) ).*

*SEGUNDO. - En el Hospital se le diagnostica "fractura subcapital derecha" y se le opera la cadera dándose el alta el 18/11/2021. (...) .*

*TERCERO. - Tras varias visitas de revisión comienza con una primera consulta de rehabilitación hospitalaria el 14/12/2021. (...) . Durante todo este tiempo (30 días) recibe la visita de una fisioterapeuta privada una vez en semana (4 sesiones) para ayudar a trabajar ejercicios de movilidad de la cadera afectada.*

*La interesada va usando primero una silla de ruedas, posteriormente un andador, y finalmente muletas y bastón.*

*En todo momento precisa de apoyo externa de manera casi permanente para hacer sus necesidades, vestirse, pasear, etc.*

*CUARTO. - Comienza un proceso de rehabilitación en un centro especializado concertado con el sistema público (ICOT Insure Alcaravaneras) que se desarrollan todos los días de lunes a viernes desde el 07/01/2022 al 24/03/2022. (...) .*

*QUINTO. - La interesada finaliza el proceso con varias secuelas, siendo la principal la imposibilidad de doblarse y alcanzar posiciones del tipo amarrarse por sí sola unos zapatos o agacharse para barrer o mirar debajo de la cama, por ejemplo. Estas limitaciones de la movilidad la hacen totalmente dependiente a la hora de ponerse una media de compresión que usa desde hace más de 30 años lo que obliga a que todas las mañanas una persona deba ponerle dichas medias de compresión para que pueda caminar con normalidad y sin dolor. Hasta el día de hoy sus hijos deben turnarse para acudir a la vivienda a colocar esa media todos los días.*

*SEXTO. - Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.*

*Expuesto lo anterior, se solicita ante el Ayto. de Las Palmas de Gran Canaria, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL por los daños sufridos como consecuencia del pavimento en mal estado a la altura de la calle (...) número 3.*

*Aunque se han producido innumerables gastos, principalmente se reclama:*

*a) la compra de una cama articulada por valor de 988€. (...) .*

*b) Indemnización por daños morales por una cuantía de 3.001€*

*c) el cálculo de los días de inactividad según baremo de accidentes de tráfico. Así el cálculo es el siguiente: Del día de la caída (14/11/2021) a la fecha fin del tratamiento (24/03/2022) transcurren 130 días a razón de 61,89€ por día de perjuicio moderado resulta un total de 8045,7€.*

*TOTAL: 988€ + 3001€ + 8.045,7€ = 12034,7€*

*(...) ».*

A su reclamación acompaña diversos informes clínicos y fotografías.

## III

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

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) el 24 de marzo de 2023 en las oficinas de Correos.

- Con fecha 4 de abril de 2023 se comunica a la entidad aseguradora municipal -(...)- la presentación de la reclamación.

- Con fecha 13 de abril de 2023 se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se inicia el correspondiente procedimiento administrativo.

- Con fecha 5 de mayo de 2023 por la reclamante se presenta escrito aportando la siguiente documentación: justificante de solicitud de informe médico completo en el Centro de Salud de Guanarteme; justificante de solicitud de alta médica en el Complejo Hospitalario Universitario Insular-Materno Infantil (CHUIMI); declaración jurada de la testigo (...) y su DNI; y, factura de compra de cama articulada.

- Con fecha 24 de julio de 2023 se requiere a la entidad aseguradora municipal para que «*proceda a la realización de los informes de valoración de las lesiones producidas en el siniestro denunciado* (...) », el cual es emitido con fecha 22 de agosto de 2023 estimando la valoración de las lesiones en la cantidad de 8.045,7 euros (130 días moderados).

- Con fecha 5 de septiembre de 2023 se solicita Informe del Servicio de Vías y Obras (art. 81.1 LPACAP) sobre los siguientes extremos:

*«1. Estado de la acera el día del incidente, dimensiones y espacio libre, ejecución y/o previsión de obras de mantenimiento y cuantos datos técnicos estime conveniente en relación con el presunto incidente.*

*2. Conocimiento del incidente por aviso policial o ciudadano, o de otros similares en esas fechas, y atención, en su caso, a la incidencia.*

*3. Asimismo, informe, si procede, de la existencia de concesionaria de servicios, dejando, en caso de responsabilidad de esta por dejación de tareas de mantenimiento, constancia expresa en el informe de dicha circunstancia»*.

- Con fecha 18 de septiembre de 2023 se emite Informe del Servicio de Vías y Obras en el que se expone lo siguiente:

*« (...) 1. Consultada la base de datos, se ha comprobado que se recibió una llamada telefónica el 20 de diciembre de 2022 y una comunicación mediante el aplicativo LPAAvisa el 30 de enero de 2023, relativo a dicho lugar. Esta última fue derivada a la Sección de Tráfico y Transportes por estar el desperfecto, baldosas rotas y sueltas, en un vado vehicular (vado permanente n.º 5422).*

*2. Visitado dicho emplazamiento el día 7 de septiembre de 2023, se aprecia que las baldosas sueltas y que sobresalían se han colocado al nivel del resto del pavimento, pero no se han cambiado las deterioradas. El desperfecto, vista la documentación gráfica aportada, tendría unas dimensiones de 0,50x0,52 m2, encontrándose a unos 0,38 m de la línea edificada y a unos 0,94 m de la calzada.*

*3. El mantenimiento de los vados vehiculares no se encuentra en el ámbito de gestión de esta Sección, siendo la misma responsabilidad de los titulares de dichos vados, de acuerdo con el artículo 148.1 de la Ordenanza de Tráfico (BOP de Las Palmas, número 43, de 4 de abril de 2011).*

*4. Se adjunta LPAAvisa y fotografías actuales».*

- Con fecha 25 de septiembre de 2023 se dicta acuerdo probatorio admitiendo como pruebas la documental y la testifical, propuestas por la reclamante.

- Con fecha 25 de marzo de 2024 se procede a la práctica de la prueba testifical en la persona de (...), con el resultado que obra en el expediente administrativo.

- Con fecha 3 de mayo de 2024 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, confiriendo a la interesada un plazo de diez días para que pueda examinar el expediente, formular alegaciones y aportar cuantos documentos y justificaciones considere oportunos.

- Con fecha 4 de octubre de 2024 por la reclamante se presenta escrito solicitando copia completa del expediente administrativo y ampliación del plazo para la presentación de alegaciones.

- Con fecha 8 de octubre de 2024 por la reclamante se presenta escrito de alegaciones, en el que actualiza la cuantificación de su reclamación interesando el importe de 22.684,08 euros, (12.034,70 según el desglose inicial, más 10.649,38 según el desglose realizado en el escrito de alegaciones al trámite de audiencia).

- Con fecha 11 de octubre de 2024 se solicita al Servicio de Tráfico y Transportes la emisión de *«informe técnico sobre el estado de la acera el día del incidente, titularidad de este, y si se han efectuado inspecciones y comunicaciones al propietario, así como cuánta información y documentación crea necesaria para la mejor resolución del expediente».*

- Con fecha 2 de abril de 2025 se emite Informe por el Servicio de Tráfico y Transportes en el que se expone lo siguiente:

*« (...) La licencia municipal de vado permanente fue autorizada mediante Resolución nº 12121/2003, de 19 de junio, a favor de (...), (...), en la C/ (...) nº 3.*

*A continuación, se detalla cronológicamente los hechos y actuaciones realizadas al respecto, así como los expedientes generados que obran en este Servicio:*

*Expediente 2071/2022:*

*Parte de desperfectos de la policía local, de fecha 5 de diciembre de 2022, con registro departamental de salida 11449, sobre el mal estado de la acera correspondiente a la licencia municipal de vado permanente nº 5422, en la C/ (...) nº 3. Práctica del trámite de audiencia al titular, con escrito de fecha 20 de diciembre de 2022 y registro de salida nº 77292, recibido por el mismo el día 27 de diciembre de 2022.*

*Petición de ampliación de plazo para la subsanación, vía correo electrónico de fecha 18 de enero de 2023.*

*Comunicación de incidencia de la Sección Vías. Y Obras, de fecha 10 de noviembre de 2023 sobre el mal estado de la acera correspondiente a la licencia municipal de vado permanente nº 5422, en la C/(...) nº 3.*

*Correo electrónico al titular de la licencia informándole que debe comunicar la subsanación de las anomalías, apercibiéndole de que, en caso de no dar cumplimiento a lo expuesto, se procederá a la anulación de la licencia.*

*Expediente 700/2023:*

*Aviso a través de la APP LPAavisa, de fecha 1 de enero de 2023, sobre el mal estado de la acera correspondiente a la licencia municipal de vado permanente nº 5422, en la C/(...) nº 3.*

*Práctica del trámite de audiencia al titular, con escrito de fecha 4 de mayo de 2023 y registro de salida nº 29906, recibido por el mismo el día 18 de mayo de 2023.*

*Alegaciones presentadas por el titular de la licencia, de fecha 28 de junio de 2023 y anotación registral nº 94503, con la aportación de fotografías. Se detallan las alegaciones:*

*" (...) PRIMERA. - Que el pasado mes de enero se me notificó en el expediente Expte 2071/2022 la necesidad de llevar a cabo la obra de reparación de las baldosas de la acera del vado que se encontraban rotas y desprendidas, lo que fue llevado a efecto el pasado 1 de febrero.*

*SEGUNDA. - Que tal y como se aprecia en la fotografía que se acompaña, no existe en la actualidad ninguna baldosa rota ni desprendida en la acera del vado, tal y como se constata en la fotografía que acompañan (1 y 2).*

*TERCERA.- Que por razones que esta parte ignora y que no obedecen a ningún motivo lógico, en el tramo de acera que comprende el frontis del edificio ubicado en la calle (...), nº 3 de esta ciudad se acumula una decena de arquetas de todo tipo, cuya manipulación por parte de las empresas titulares de las mismas son las que de forma permanente dañan las baldosas de dicho tramo de acera, primero laqueándolas y finalmente rompiéndolas; daños que afectan no solo al vado sino al resto de la acera que ocupan la referidas arquetas, incluyendo la entrada del edificio, tal y como se constata en las fotografías que se acompañan (3 y 4).*

*CUARTA.- Que, en consecuencia, como titular del vado se ha cumplido con la obligación de mantenimiento de la acera correspondiente al mismo, si bien lo que procede es que por parte del Ayuntamiento o de las empresas titulares de la decena de arquetas existentes se proceda al traslado y desconcentración de las mismas (resulta llamativa la existencia de una decena de arquetas en apenas 7 metros de fachada, mientras el resto de la acera de la calle apenas tiene arquetas), y a la sustitución del pavimento afectado por su manipulación y que, como se ha dicho, afecta no solo al vado sino a todo el tramo de acera del frontis del edificio sito en la calle (...) nº 3."*

*Por lo expuesto,*

*SOLICITA A DE ESTA ADMINISTRACIÓN que tenga por presentado este escrito, por realizadas las anteriores manifestaciones a los efectos legales oportunos, y por aportada la documentación adjunta, y, en definitiva, dictar resolución en los términos interesados (...) "*

*Oficio sobre el archivo de las actuaciones, de fecha 3 de julio de 2023, notificado al interesado el 4 de julio de 2023.*

*En lo que respecta a la normativa vigente en materia de vados a continuación se detalla el articulado relacionado con el estado de la señalización y la acera correspondiente al vado:*

*(...)*

*Así mismo, tras visita de inspección el técnico municipal ha emitido informe de fecha 14 de febrero de 2025, del vado con nº 5422, que se transcribe:*

*" (...) Una vez analizada la documentación aportada y realizada visita ocular al lugar en cuestión, del vado con nº 5422, se informa lo siguiente:*

*Tramo de acera de 1,90 metros por 2,95 metros de longitud, donde el itinerario peatonal se observa pequeños desperfectos/roturas del pavimento de denominación Santo Domingo 4 pastillas de 25 cm por 25 cm.*

*Por otro lado, se aprecian tres (3) tapas de arquetas de 75 cm por 50 cm, perteneciente a (…), otra de 75 cm por 42 cm. Perteneciente a Telefónica y la última de 47 cm por 47 cm, perteneciente a Alumbrado Público. Las cuales presentan oxidación, así como encontrándose a diferente cota sobre rasante, por lo que presentan un cierto desnivel (...) ».*

- Con fecha 15 de abril de 2025 se otorga a la reclamante un segundo trámite de audiencia.

- Con fecha 23 de julio de 2025 por la representación de la reclamante se presenta escrito reiterando la solicitud de determinada documentación y formulando alegaciones.

- Con fecha 24 de julio de 2025 se solicita a la Sección de Tráfico y Transportes *«1. Copia completa del expediente 2071/2022 de servicio de tráfico y movilidad del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. 3. Copia completa del expediente 700/2023 del servicio de tráfico y movilidad del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria»*, los cuales son remitidos con fecha 17 de octubre de 2025.

- Con fecha 3 de febrero de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

# IV

**1.** La Propuesta de Resolución concluye que *« (...) ante el incumplimiento de los requisitos que originan la responsabilidad patrimonial de la administración (...) la Propuesta ha de ser desestimatoria, porque no corresponde a la Corporación Local responder por las lesiones reclamadas».*

Incumbe ahora al Consejo pronunciarse, como ordena la ley, sobre la concurrencia de tales requisitos, especialmente la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, y también sobre la valoración de este (art. 81 LPACAP).

**2.** Para ello, convendrá recordar los criterios generales que el Consejo viene sosteniendo con reiteración, en aplicación de la ley y de la jurisprudencia, y que

tienen su apoyatura inicial y esencial en el mandato del art. 106 CE, desarrollado hoy principalmente por la LRJSP (art. 32 y sigs.).

De tales mandatos de la Constitución y de la Ley se ha podido extraer lo que forma ya un cuerpo de doctrina consistente y acabado, *que enseña e ilumina a quienes deban aplicarlos* [Dictamen CCC 150/2025, de 10 de abril], y que puede resumirse diciendo, con el TS (entre otras sus STS de 26 de marzo de 2012, RJ\2012\5102, ECLI:ES:TS:2012:2078; 13 de marzo de 2012, RJ\2012\4434, ECLI:ES:TS:2012:1452; 23 de enero de 2012, RJ\2012\342, ECLI:ES:TS:2012:268) lo siguiente:

*« (...) para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

*– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.*

*– Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.*

*– Ausencia de fuerza mayor.*

*– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».*

Así, ha sostenido el Consejo, p. ej., en el citado DCC 150/2025, lo que cabe citar literalmente para su traslación a este expediente:

*«La responsabilidad patrimonial de la Administración está configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser, en principio, indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad"».*

Pero la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la administración, que puede hacer innecesario el examen de los elementos subjetivos de su actuación y, por consiguiente, el examen de la existencia de culpabilidad a título de negligencia o de dolo, no excluye la necesidad de determinar con claridad y con fundamento fáctico suficientemente probado que el daño es *consecuencia* (LRJSP 32) del funcionamiento del servicio, del modo objetivo que la ley requiere. La falta de esa condición de efecto o consecuencia, es decir, la falta de *relación de*

*causalidad* (art. 81 LPACAP) entre el servicio público y el daño impide atribuir a la administración el deber o responsabilidad de resarcirlo.

**3.** En el particular y no infrecuente caso de los daños que se imputan a deficiencias en el cuidado o mantenimiento de las vías públicas, también existe hoy un consolidado cuerpo doctrinal del Consejo que, con el razonado sostén de la ley, la jurisprudencia, y también de la doctrina consultiva y de los precedentes de la práctica judicial y administrativa, permite abordar con método y con rigor el estudio de los expedientes de esta naturaleza que, como se ha dicho, se someten con frecuencia a nuestro dictamen.

Esta conocida y reiterada doctrina del Consejo contiene, en primer lugar, el recordatorio de la naturaleza casuística de los pronunciamientos habidos sobre la materia y la necesidad, por ello, de analizar las singularidades particulares de cada caso.

Así, en el reciente DCC 272/2025, de 25 de junio, se dijo que *« (…) hemos argumentado en numerosos dictámenes 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, aunque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende están obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste el derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debe analizarse singularmente cada caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (así, nuestro Dictamen 456/2017, de 11 de diciembre)».*

Por ello, lo necesario es determinar si el daño sufrido lo ha sido por falta de la *diligencia* o de *atención suficiente* exigibles al transeúnte o por falta de *regularidad* y de *funcionamiento adecuado* del servicio público viario.

Esta diferenciación no suele ser sencilla sino, por el contrario, es laboriosa y ha de practicarse con un especial detenimiento, pues ni es posible exigir que en las vías públicas no haya ninguna irregularidad ni anomalía ni imperfección, ni tampoco es posible establecer cuál fue exactamente el grado de atención puesta por el viandante en su tránsito.

En el antes citado DCC 150/2025 se reproducen razonamientos de otros anteriores sobre las reglas jurídicas aplicables al supuesto de caídas en la vía pública atribuidas a su defectuoso estado, que es útil volver a reproducir también aquí, con separación que destaque el núcleo de la argumentación del Consejo:

*«Del expediente no resulta con claridad -a criterio de este órgano consultivo- que haya una respuesta concluyente e inequívoca a la cuestión en un sentido o en otro, en los términos en que ha solido razonar sobre ello el Consejo (DCC 268/2024, antes citado):*

*"Efectivamente, 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, este Consejo Consultivo ha venido razonando, entre otros, en sus Dictámenes 18/2022, de 13 de enero o 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos, lo siguiente:*

*`Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DCC 55 y 81/2017) 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)".*

*Y añade el Dictamen 307/2018:*

*"No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).*

*Al respecto hemos manifestado en el Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que*

*las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización"».*

Y en el DCC 278/2024:

*«En el Dictamen de este Consejo Consultivo 84/2024, de 19 de febrero, entre otros muchos, emitido a solicitud de este mismo Ayuntamiento, con ocasión de un supuesto de similares características, se ha manifestado que:*

*" (...) Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 462/2019, de 13 de noviembre, que: `El criterio de este Consejo Consultivo en casos como éste está vinculado a la doctrina legal del Tribunal Supremo, habiéndose manifestado reiteradamente 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 Consejo Consultivo de Canarias existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad´"».*

Como se ve, lo que suele tratar de esclarecer la doctrina consultiva es la naturaleza y características de la imperfección de la vía pública, pues si se trata de una irregularidad visible o perceptible, que puede sortearse sin dificultad en el tránsito mínimamente atento -*a poca diligencia que se ponga* en ello, como se ha dicho en alguna resolución judicial-, no cabrá en tal caso exigir responsabilidad a la administración ni afirmar que se ha defraudado aquella confianza que el viandante tiene derecho a tener en la regularidad de la calzada o la acera.

Si, por el contrario, no es posible percatarse o percibir el obstáculo o la anomalía o la peligrosidad, siquiera incidental, y para sortearlos no basta *mirar por donde se camina*, sino que se requiere una atención o diligencia que es excesiva en relación a la confianza en la regularidad de la vía a que se tiene derecho al usarla, entonces no podrá atribuirse al caminante o usuario ser la causa de su propio daño, sino que este deberá serle indemnizado por el responsable legal del servicio público viario, que habrá sido el causante del daño por el que se reclama.

O bien, expresado en otras palabras:

*«Por consiguiente, la exigencia de un cierto comportamiento o conducta o actuación se aplica tanto al responsable de la vía, que tiene el deber de mantenerla en condiciones de regularidad y de adecuación a su funcionalidad y su uso, en todo lo cual ha de poder confiar*

*quien transite por ella, pero que también el transeúnte tiene el deber de percatarse de los obstáculos visibles y debe sortearlos, de manera que solo cuando los obstáculos no son perceptibles o no se pueden sortear cabe atribuir a estos la condición de causa del accidente dañoso. Del mismo modo y con el mismo razonamiento resulta que, cuando los obstáculos son visibles y pueden sortearse, debe concluirse con arreglo a la ley y al sentido común que no se ha puesto la atención o diligencia precisa para usar la vía y, por tanto, que no es posible atribuir al servicio público la causa del daño ni reconocer al perjudicado un derecho al resarcimiento»* [DCC 456/2025, de 30 de Octubre].

**4.** Juntamente con todo lo dicho, en este punto ha de recordarse que la prueba de esta relación de causalidad, es decir de su sustrato fáctico, incumbe al reclamante, en aplicación de 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 recaerá la carga u *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, además, 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).

**5.** Sentado todo lo anterior, ha de aplicarse al caso de esta reclamación y ha de decirse, en primer lugar, que mediante las pruebas obrantes en el expediente administrativo ha quedado acreditado el hecho lesivo, y también sus consecuencias.

En este sentido, tanto el parte de lesiones, como el informe de la ambulancia y la declaración de la testigo -que se encontraba a escasos metros de la reclamante, en la misma acera que ella- que constan en el expediente ponen de manifiesto el día, la hora y el lugar en que tuvo lugar el siniestro, siendo además las lesiones sufridas por la reclamante las propias de una caída como la acaecida. Los informes médicos y los otros documentos incorporados inicial y posteriormente por la interesada acreditan también el alcance de las consecuencias de su caída.

Y todo este material probatorio resulta coincidente con el relato, escueto pero claro, de las circunstancias de la caída que se contiene en la reclamación inicial.

Pero, no obstante, ello por sí solo no es suficiente para apreciar la responsabilidad de la Administración, sino que además es necesario acreditar la concurrencia de la debida relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento del servicio público implicado.

Por tanto, y en aplicación de las reglas contenidas en la jurisprudencia y doctrina antes citadas y transcritas, ha de esclarecerse y determinarse: a) si existían las anomalías o desperfectos que obstaculizaban el tránsito de la reclamante; b) si tenían tal naturaleza que no resultaban visibles ni era posible percatarse de su existencia o sortearlas ni evitarlas poniendo en ello una mínima diligencia y empeño.

A criterio del Consejo no es discutible que existían las irregularidades en el pavimento de la acera, tal como se perciben en las fotografías -hay varios grupos de ellas en el expediente- y en los informes -también varios- de los servicios municipales responsables del mantenimiento de la acera, e incluso en las manifestaciones del titular del vado (y al parecer también del inmueble) situados aquel y esta justamente en el lugar de la caída.

A la cantidad y diversidad de las arquetas que ocupan la acera y de las que se queja dicho titular -no sin motivo, a nuestro criterio- se suma la existencia de baldosas o losetas, de pequeño tamaño y, por ello, de número mayor que el que suele ser habitual o corriente y que aparecen despegadas, levantados, algunas de ellas de altura o desnivel en relación con la rasante de la acera que no llegan a ser visibles enteramente -según las fotografías- pero que tampoco dejan de causar discontinuidad en el propio pavimento.

Las propias notas o comentarios de algunos de los informes – que alertan sobre la existencia de un peligro para los peatones, literalmente- e incluso la coloquial expresión de la testigo, que con visible franqueza expresa claramente ignorar el motivo de la caída brusca de la reclamante, cuando refiere que la acera estaba «*hecha polvo (…)* » permiten confirmar que el día del incidente que motiva la queja la acera no tenía la regularidad y funcionalidad exigibles, incluso por las normas legales.

Puede citarse a este respecto el mandato del art. 11.1 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la

utilización de los espacios públicos urbanizados, que establece: «*El pavimento del itinerario peatonal accesible será duro, estable y cumplirá con la exigencia de resbaladicidad para los suelos en zonas exteriores establecida en el Documento Básico SUA, Seguridad de utilización y accesibilidad del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. No presentará piezas ni elementos sueltos, con independencia del sistema constructivo que, en todo caso, impedirá el movimiento de las mismas. Su colocación asegurará su continuidad y la inexistencia de resaltes de altura superior a 4 mm*».

Es decir, los resaltes en las vías públicas -eso dice la norma- no podrán exceder de 4 mm. En el expediente obran informes que describen diferencias de altura en el pavimento superiores a esta norma legal, lo que claramente la vulneraría y sería una posible fuente de peligro para las personas usuarias de la acera.

Dicho esto, del mismo modo resulta claro a la luz del material probatorio que, pese a las dificultades y complicaciones que el tránsito por aquella acera comportaba para sus usuarios, una atención adecuada hubiera permitido evitar la caída, pues ni las irregularidades del propio pavimento ni las de los bordes de las arquetas eran imperceptibles

De lo anterior resulta, obligadamente, que la condición de causa del daño ha de atribuirse tanto a la no haber mantenido el ayuntamiento la acera en las debidas condiciones como a no haber prestado la reclamante toda la atención que era necesaria para no caerse, vistas -porque era posible verlas a la hora y en las circunstancias del caso- las estrechas dimensiones del espacio libre o seguro (aunque mínimamente), que dejaban las arquetas y los desperfectos que, con aquella atención adecuada, hubieran podido sortearse, en el sentido literal de la expresión.

**6.** Así pues, son dos las causas concurrentes a la producción del daño, y es imposible determinar exactamente en qué proporción lo causó cada una de ellas, lo que obliga a distribuir entre ambas la responsabilidad del daño, por mitad y por igual.

Suele citarse para sostener la posibilidad legal de declarar la STSJ de Cataluña 757/2006, de 28 de julio, que también cabe recordar aquí, por su soporte en la jurisprudencia y la útil síntesis de su contenido:

*«Esta distribución de responsabilidades en relación a la concurrencia de concausas en el desencadenamiento del resultado lesivo no es más que la aplicación al caso de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 que estableció que*

*"la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene pronunciándose reiteradamente sobre la posibilidad de que se tenga en cuenta una concurrencia de causas y una consiguiente distribución de responsabilidades. Valga por todas la sentencia de esta Sala 3ª, sección 6ª, del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998 en la que tenemos dicho esto: "Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose a un carácter directo, inmediato y exclusivo para caracterizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, la aplicación de esta doctrina no puede ser realizada sin importantes matizaciones que ha llevado a cabo la jurisprudencia más reciente. Así, la sentencia de 25 de enero de 1997 afirma que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes (aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización) y esta misma doctrina es reiterada por la de 26 de abril de 1997. Por su parte, la sentencia de 22 de julio de 1988 ya declaró que la nota de "exclusividad" debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto como se pretende, pues si esta nota puede exigirse con rigor en supuestos dañosos acaecidos por funcionamiento normal, en los de funcionamiento anormal el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado"».*

Esta doctrina que autoriza la declaración de existencia de concausas del daño ha sido repetidamente aplicada en dictámenes del Consejo, cuya notoriedad releva de su reiteración y puede serlo también en este caso.

**7.** Por lo que se refiere a la valoración del daño, entiende el Consejo que de los elementos de prueba que obran en el expediente puede concluirse que está bien justificado el importe de la reclamación, que según el escrito inicial no cubre la totalidad de los daños y perjuicios sufridos por la perjudicada, pero que no ha sido objeto de incremento en el curso del expediente.

Por lo que se refiere a la valoración de las lesiones, el importe reclamado por tal concepto ha sido refrendado o validado por la aseguradora municipal. Los otros gastos y daños -incluso daños morales- cuyo resarcimiento se pide y su importe están, en algunos casos, justificados documentalmente y en otros se manifiestan y detallan razonadamente los elementos de hecho (que son las secuelas o consecuencias definitivas de la caída y el daño en la cadera)en que se sustentan, sufridas a la edad de la perjudicada en el momento de la causación del daño, casi octogenaria, que

confiere mayor intensidad a las pérdidas de calidad de vida sufridas a consecuencia de su caída.

Por su parte, nada se ha practicado por la administración para poner en cuestión o impugnar los datos y cálculos de la reclamante ni los hechos y documentos en que se sustentan, salvo la referida valoración de la aseguradora municipal, que se limita a las lesiones corporales.

**8.** La actualización de la indemnización deberá hacerse con arreglo a lo ordenado por el art. 34,3 LRJSP.

## C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente dictamen, que justifican la procedencia de estimar parcialmente la reclamación, por la mitad del importe solicitado en ella, como se expresa en el apartado 6 de dicho Fundamento IV.