

D I C T A M E N 1 7 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 138/2026 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 30 de marzo de 2026 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 1 de abril de 2026), se solicita Dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, 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 al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

2. La cuantía reclamada asciende a la cantidad de 22.000 euros, lo que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Alcalde 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

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

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, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

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

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

4.3. En el presente supuesto se encuentran, asimismo, legitimadas pasivamente las entidades mercantiles «UTE (...)» y «UTE (...)», en su calidad de empresas adjudicatarias del servicio, y a cuya defectuosa prestación imputa la reclamante los daños que se le han irrogado.

A la vista de lo anteriormente expuesto, 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 (LCSP).

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

« (...) 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, (...).

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, letra 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. De esta manera, resulta necesario que se le comunique a la entidad contratista 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 (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), trámite que se ha cumplimentado en el presente expediente.

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. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 31 de enero de 2022 respecto de unos daños que se produjeron el día 30 de enero de 2022.

7. 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).

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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste 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.

A este respecto, la interesada expone sucintamente en su reclamación, como fundamento de la misma, lo siguiente:

«Iba caminando por el camino del hierro y en la acera había una loseta levantada con tal mala fortuna que tropezé (sic) y me caí.

Me levantaron y llamaron al 112 y acudió ambulancia y Policía Local, que sacaron fotos de como esta la acera. El Policía registro informe nº 716/2022».

A su solicitud acompaña Informe Clínico de Urgencias.

III

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

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el día 31 de enero de 2022, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 30 de enero de 2022.

- Con fecha 1 de febrero de 2022 por la Comisaria de la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife se remite Informe-Incidencia emitido en relación con la caída sufrida por la reclamante, en el que se expone el siguiente resultado:

« (...) POSITIVO [30/01/2022 11:56/10910]: La afectada manifestó que iba caminando por la acera en sentido descendente cuando tropezó con unos adoquines que sobresalían de la rasante. Al caer, se golpeó el codo del brazo izquierdo. Fue atendida en el lugar por la ambulancia SVB 4334 y trasladada al HUC. Inspeccionado el lugar del incidente, se pudo constatar como, efectivamente, el mal estado de la acera pudo ser el factor que provocó la caída de la afectada. Se acompañan fotografías donde se puede observar el levantamiento de los adoquines. Se colocó un cono para advertir a los transeúntes y evitar nuevas incidencias hasta que no se procediera a la reparación. Se dio conocimiento a Cecopal para que lo transmitiera al servicio correspondiente».

- Con fecha 4 de febrero de 2022 la interesada presenta escrito adjuntando factura emitida por el Servicio Canario de la Salud.

- Con fecha 7 de febrero de 2022 se requiere a la reclamante para que subsane su reclamación, especificando:

~ « La fecha de la producción de los hechos.

~ Lugar exacto de producción de la caída que permita su visita y comprobación por el personal de esta Administración, mediante fotografías panorámicas tanto de los alrededores de la zona como del punto exacto donde tiene lugar el incidente.

~ La proposición de prueba, concretando los medios de los que pretenda valerse. (...) .

~ Cuantas alegaciones, documentos y fotografías estime oportunos, que le permitan demostrar el daño sufrido y la relación de causalidad entre el daño y la actuación de esta administración.

~ Evaluación económica de los daños que se reclaman, si fuera posible con justificación en base a lo que se reclama. (...) .

~ Documento de Alta de Terceros de este Ayuntamiento, procedimiento de pago y modificación de datos bancarios. (...) ».

- Con fechas 21 y 25 de febrero de 2022 la reclamante presenta sendos escritos atendiendo al requerimiento de subsanación.

- Con fecha 3 de marzo de 2026 se solicita a la «UTE (...)» que «informe si disponen de datos referentes al evento lesivo descrito por el interesado así como informe técnico sobre el estado del servicio público en la fecha de la producción de los daños».

- Con fecha 9 de marzo de 2022, la «UTE (...)» emite Informe en el que expone lo siguiente:

« (...) - Se recoge en el asunto del expediente recibido: “ (...) caída (...) en Camino del Hierro (...) ”, en la solicitud de la reclamante: “ (...) iba caminando por el Camino del Hierro (...) ”, en el informe policial: “ (...) intervención policial (...) en Av. Islas Canarias, concretamente en la subida de Cuesta Piedra (...) ”. En ningún documento de los recibidos se indica ubicación exacta del incidente.

- El Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no comunicó a la UTE la existencia de ninguna incidencia y por tanto de la necesidad de reparación de la vía en esas zonas indicadas relacionadas con esta reclamación.

- Ni la Policía Local ni el Cecopal comunicaron a la UTE la existencia de ninguna incidencia en los lugares referido.

- No hay constancia de informe de ambulancia.

- No se adjunta informe médico.

- No se indica si hay testigos de lo ocurrido.

- No hay constancia de informe del técnico de mantenimiento del Servicio Administrativo, Gestión y Control de Servicios Públicos del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

- La reclamante en su escrito dice: “Iba caminando por el Camino del Hierro y en la acera había una loseta levantada (...) tropecé y me caí (...) ”. La reclamante no adjunta fotos a su escrito. - La policía local recoge en su informe: “ (...) la cual manifestó que iba caminando (...) cuando tropezó con unos adoquines que sobresalían de la rasante (...) Los agentes proceden a inspeccionar el lugar del incidente y constatan como, efectivamente, el mal estado de la acera pudo ser el factor que pudiera provocar la caída (...) ” y se adjunta en el informe las siguientes fotos:

(...)

- Revisando las fotos aportadas en el informe policial se puede observar que se trata de una acera de losetas la cual presenta buen estado de manera general. Las losetas son antideslizantes a base de texturizado superficial. Este tipo de losetas, por sus características de resistencia al desgaste y bajo deslizamiento, es idóneo para usos en zonas exteriores de alto tránsito (aceras, plazas, jardines, etc.), incluso en climas extremos. Se detecta en la foto algunos desniveles entre loseta y distintas pendientes en la zona todo ello provocado por las raíces de los árboles cercanos.

- Debemos destacar que los trabajos de mantenimiento y la conservación de los jardines municipales no son responsabilidad de la presente U.T.E.

- Existe otro contrato y empresa del Ayuntamiento de Santa Cruz que tienen por objeto el servicio de mantenimiento de parques y jardines que se deben encargar de estas labores.

- Por otro lado, cabe destacar que el contrato de esta UTE Conservación de las Vías Públicas no tiene por objeto el mantenimiento de raíces ni de especies arbóreas.

Desde la U.T.E. Conservación de las vías públicas no estamos autorizados a realizar ningún tipo de actuación sobre las especies vegetales.

(...)

En este caso el estado de la loseta no se puede considerar una condición peligrosa, debido a que las dimensiones y la situación del mismo no lo hacen peligroso ya que está en un lugar visible y de uso habitual.

- Acentuar que no se ha observado ninguna irregularidad que pueda ser considerada una condición peligrosa, esto es debido a que el pavimento de esa zona de la acera presenta pequeñas irregularidades que transitando con precaución pueden ser percibidas no suponiendo las mismas una condición peligrosa.

- Esta U.T.E. no ha recibido por parte del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife orden de reparación alguna en la zona si consideraran que fuera necesario.

- Tras analizar el expediente y la zona objeto de la supuesta caída, se llega a la conclusión de que es poco probable que en condiciones normales de tránsito, atención y responsabilidad se pueda producir una caída atribuible a las irregularidades existentes en la superficie del pavimento de la acera.

- Es por ello que la U.T.E. Conservación vías públicas Santa Cruz declina cualquier responsabilidad que se le intente imputar por el siniestro de referencia al quedar demostrado que no existe ningún nexo causal entre las labores de esta UTE y los teóricos daños sufridos por la reclamante».

- Con fechas 13 de julio de 2022, 20 de enero y 14 de abril de 2023, la reclamante presenta escritos aportando facturas de gastos médicos.

- Con fecha 1 de febrero de 2023 el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife solicita a la entidad aseguradora municipal -(...)-, la emisión de la correspondiente valoración económica e informe pericial al respecto.

- Con fecha 21 de abril de 2023, la compañía aseguradora municipal requiere al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife para que le aporte determinada documentación médica a los efectos de poder emitir la valoración interesada. Lo que es reiterado con fecha 19 de abril de 2024.

- Con fecha 20 de junio de 2023 la reclamante presenta escrito aportando su historial clínico.

- Con fecha 8 de marzo de 2024 la reclamante solicita información del estado en que se encuentra el procedimiento.

- Con fecha 24 de abril de 2024 el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife requiere a la reclamante para que se pronuncie expresamente acerca de lo siguiente:

«- Si los daños personales sufridos (físicos y psíquicos) han sido curados o se ha podido determinar el alcance de las secuelas, adjuntando documentación que así lo acredite: informe médico evolutivo de las lesiones o la documentación que considere necesaria para acreditar lo expuesto.

- Valoración económica de los daños sufridos (si fuera posible), debiendo pronunciarse expresamente sobre tal cuestión».

- Con fecha 22 de mayo de 2024 la reclamante presenta escrito aportando informe médico y cuantificando su reclamación en la cantidad de 22.000 euros.

- Con fecha 23 de mayo de 2024, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife solicita nuevamente a la entidad aseguradora municipal, la emisión de la correspondiente valoración económica e informe pericial al respecto.

- Con fecha 15 de abril de 2025 la reclamante solicita información sobre el estado del expediente de responsabilidad patrimonial, así como copia del mismo. Solicitud que es contestada por la Administración municipal con fecha 15 de mayo de 2025.

- Con fecha 18 de agosto de 2025 se emite Informe de valoración de las lesiones de la reclamante, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Lesionada: (...) (fecha del accidente 30/01/2022)

Según el informe médico:

· Lesiones temporales:

· 3 días de perjuicio grave $\rightarrow 3 \times 82,28 \text{ €} = 246,84 \text{ €}$

· 52 días de perjuicio moderado $\rightarrow 52 \times 57,04 \text{ €} = 2.966,08 \text{ €}$

· 131 días de perjuicio básico $\rightarrow 131 \times 32,91 \text{ €} = 4.309,21 \text{ €}$

· Secuelas:

· Limitación flexión (3 puntos)

· Limitación extensión (3 puntos)

· Material de osteosíntesis (2 puntos)

· Estético leve (3 puntos)

Total: 11 puntos $\rightarrow 11 \times 800 \text{ €} = 8.800 \text{ €}$

· Intervención quirúrgica: 1 cirugía $\rightarrow$ estimación media: 1.200 €

Total estimado de indemnización: $246,84 + 2.966,08 + 4.309,21 + 8.800 + 1.200 = 17.522,13 \text{ €}$ ».

- Con fecha 18 de agosto de 2025 se aporta Informe pericial por el Dr. (...) de fecha 24 de junio de 2025, en el que, entre otros extremos, se hace constar lo siguiente:

« (...) CONSIDERACIONES MEDICO PERICIALES

LESIONES TEMPORALES

Fractura de olecranon codo izquierdo.

Fractura distal del radio 11/03/2022, Rizartrosis y Tendinitis de Quervain MSI, son ajenas al accidente del día 30/01/2022.

NEXO DE CAUSALIDAD

Fractura de olecranon codo izquierdo, lesión de etiología traumática, donde se cumplen criterios de causalidad.

SANIDAD DE LAS LESIONES

Se estabilizan en la fecha 03/08/2022, cuando se comprueba que la movilidad articular del codo izquierdo no mejoraba y se mantiene la fisioterapia fundamentalmente para tendinitis: 186 días.

Perjuicio Grave: 3 días de hospitalización.

Perjuicio Moderado, hasta la fecha de primera consulta de RHB, 25/03/2022: 52 días.

Perjuicio Básico: 131 días.

SECUELAS:

Perjuicio Psicofísico/Codo:

03088 Limitación flexión Mueve más de 30º (1-5): 3 p

03090 Limitación extensión Mueve más de 60º (1-5): 3 p

03096 Material de osteosíntesis (1-5): 2 p

Perjuicio Estético:

11001 Ligerero (1-3): 3 p (estimado)

PERJUICIO PERSONAL PARTICULAR CAUSADO POR INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS:

Fractura de olecranon, Grupo 4.

PERJUICIO MORAL POR PERDIDA DE CALIDAD DE VIDA OCASIONADA POR LAS SECUELAS:

No».

- Con fecha 17 de noviembre de 2025 se solicita a la «UTE (...)» emita informe acerca de *«si disponen de datos referentes al evento lesivo descrito por el interesado así como informe técnico sobre el estado del servicio público en la fecha de la producción de los daños».*

- Con fecha 26 de noviembre de 2025 se emite Informe por el Servicio de Mantenimiento de Espacios Públicos y Alumbrado, en el que se expone:

«Visitado el lugar de la caída a día de hoy se encuentra en buen estado de mantenimiento en relación a las competencias de esta Sección».

- Con fecha 12 de enero de 2026 se confiere trámite de audiencia a las interesadas en el presente procedimiento, presentándose con fecha 8 de marzo de 2026 escrito de alegaciones únicamente por la «UTE (...)», en el que se expone lo siguiente:

« (...) · El servicio contratado a la UTE (...) tiene como objeto “El mantenimiento y mejora de zonas verdes, ajardinadas y con vegetación de crecimiento espontáneo, arbolado, palmeras, arbustos, enredaderas, céspedes, prados y jardineras en terrenos pertenecientes al Municipio de Santa Cruz de Tenerife”.

· La UTE (...) no tenía asignado en su contrato el mantenimiento de las vías o aceras del T.M. de Santa Cruz de Tenerife, existiendo contratos específicos con otras empresas para la prestación de dichos servicios.

· En la UTE (...) no se ha recibido comunicación alguna desde el ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife sobre la necesidad de realizar actuación puntual alguna sobre las especies

vegetales que pudieran estar afectando a la zona o lugar donde ocurrió el siniestro objeto de la reclamación patrimonial de referencia.

(...) ».

- Con fecha 10 de marzo de 2026 se solicita informe a la Asesoría Jurídica municipal, que es emitido con fecha 20 de marzo de 2026.

- Con fecha 23 de marzo de 2026 se emite Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que «no ha quedado probada la concreta dinámica de producción de la caída, ni concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento del Servicio».

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando que *«debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.* Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, 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”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado

servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial» (Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Asimismo, se ha de recordar que este Consejo Consultivo ha reiterado en múltiples ocasiones (por todos, Dictámenes 87/2019, de 13 de marzo y 219/2020, de 3 de junio) que, según el 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 el *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).

4. Sentado lo anterior, en el presente caso, de las pruebas obrantes en el expediente administrativo ha quedado acreditado el hecho lesivo. En este sentido, tanto el parte de lesiones como el informe de la Policía Local 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.

Ahora bien, 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.

Tal como ha venido reiterando este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes (por todos, Dictamen 109/2026, de 9 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 397/2024, de 3 de julio, 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, nuestra reiterada doctrina recogida, entre otros, en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio, viene a completar lo anterior al señalar:

"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 este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente 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 deambulaci3n segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velar3n por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilizaci3n"».

Pues bien, en el presente expediente, una vez examinado el material probatorio obrante en las actuaciones, as3 como los argumentos jur3dicos ofrecidos por la Administraci3n, consideramos que procede desestimar la pretensi3n resarcitoria planteada por la reclamante, puesto que consideramos que no ha quedado acreditada la relaci3n de causalidad.

En este sentido, se desconoce el mecanismo causal de la ca3da, limit3ndose la reclamante 3nicamente a manifestar que iba caminando por el camino del Hierro, tropez3 con una loseta y cay3, pero sin especificar ni acreditar las concretas circunstancias en que se produjo dicha ca3da.

Adem3s, de las fotograf3as obrantes en el expediente administrativo, se aprecia que el defecto existente en las losetas de la acera (levantadas por las ra3ces de los 3rboles) era visible, evidente y perfectamente advertible por cualquiera que transitara por dicho lugar con un m3nimo de diligencia.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que la ca3da se produce en una acera lo suficientemente amplia y despejada como para poder advertir y esquivar sin dificultad la irregularidad en las baldosas, no constando que la reclamante padeciera deficiencia f3sica o ps3quica alguna en aquel momento que limitara su percepci3n, impidi3ndole ver y esquivar cualquier obst3culo.

Por todo ello, se considera que, no solo no ha quedado acreditado el mecanismo causal de la ca3da, sino que, adem3s, el tropiezo y la ca3da posterior tendr3an como causa principal la distracci3n de la reclamante al transitar.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la ca3da se produce: a) con unas condiciones 3ptimas de luminosidad al tener lugar sobre las 11:30 horas del d3a 30 de enero de 2022; b) en una acera con una amplitud m3s que suficiente como para poder esquivar sin dificultad el obst3culo (circunstancia 3sta confirmada a trav3s de la documental fotogr3fica que se halla unida al expediente); c) en presencia de una

irregularidad en el pavimento que era perfectamente visible y fácilmente sorteable por la perjudicada si hubiera transitado con una mínima diligencia (tal y como se puede constatar en el reportaje fotográfico); y d) sin que se haya acreditado que las circunstancias climatológicas o de concurrencia de personas alteraran el estado de la acera o la visibilidad, y sin que tampoco la reclamante haya acreditado padecer deficiencia física/psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la acera, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo, irregularidad y/o desnivel, es por lo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al deficiente funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al transitar por la acera por parte de la Sra. (...).

En definitiva, el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante, quiebra cuando los interesados no prueban que la causa que motivó la caída es imputable directa y exclusivamente al referido funcionamiento, elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. En este caso, se ha producido una ruptura del nexo causal, aun cuando existieran ciertas deficiencias en la acera, toda vez que la reclamante no ha acreditado el mecanismo causal de la caída y, por otro lado, se ha puesto de manifiesto que la Sra. (...) no prestó la debida atención al transitar, pues consta que la acera tenía la anchura suficiente para sortear la baldosa, la cual era perfectamente visible y advertible, máxime cuando los hechos suceden a plena luz del día.

Por todo lo cual, debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria del reclamante, se considera conforme a Derecho, al no quedar acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.