Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de octubre 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 (...), en representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 328/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Objeto del dictamen, carácter preceptivo y competencia para pedirlo

Objeto de la reclamación, su ejercicio en plazo, marco jurídico básico y competencia para su trámite y su resolución, y plazo para dictarla

Legitimación de los reclamantes y de la administración a la que se dirige

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 24 de julio de 2026 (en solicitud con registro de entrada del 27), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por daños que se dicen sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, de acuerdo con la letra d) del apartado 2 del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

El presente expediente trae causa del 190/2026, respecto del que se emitió el Dictamen 231/2026, de 15 de junio, por este Consejo. En él se concluyó la incompleta tramitación del procedimiento, por lo que se instaba a su retroacción, por este motivo:

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

« (…) Así, según se desprende del informe de la Sección de Vías y Obras, emitido el 9 de septiembre de 2025, el servicio de mantenimiento de la vía pública en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba a través de un contratista -(…)/(…) U.T.E. (…)-.

Se constata en las actuaciones que la entidad contratista no ha sido llamada al procedimiento, procede la retroacción del procedimiento para que pueda personarse en el mismo en aras de la defensa de sus derechos e intereses [art. 4.1, letra b) LPACAP].

Una vez cumplimentado el indicado trámite, procederá otorgar nueva audiencia a los interesados y a continuación elaborar una nueva Propuesta de Resolución para ser sometida a dictamen de este Consejo Consultivo».

2. La cuantía indemnizatoria solicitada, 27.097,14 euros, hace que la solicitud del dictamen sea preceptiva, por ser superior a 20.000 euros, de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), estando legitimada para solicitar el dictamen la señora Alcaldesa, según el art. 12.3 LCCC.

3. Resultan aplicables, principalmente, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y también el art. 54 LRBRL, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 LMC, corresponde a la propia Alcaldesa la competencia para su resolución.

5.1. Se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de (...) -que actúa mediante representación acreditada del letrado (...) (art. 5.1 y 4 LPACAP)- de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que la reclamante sufrió ella misma daños personales derivados del hecho al que los atribuye y por ello tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento, según lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

5.2. También se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la corporación municipal, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

5.3. Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad mercantil *«(…)/(…) U.T.E. (…)»,* en su calidad de empresa encargada del

mantenimiento de la red viaria, y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante, tal y como se deriva del informe del Servicio, recabado durante la tramitación del procedimiento.

6. La reclamación se interpuso dentro del plazo de un año establecido por el art. 67 LPACAP, el 17 de enero de 2025, respecto de un hecho acaecido el 29 de noviembre de 2024.

II

Los hechos en que se funda la reclamación

La interesada fundamenta su solicitud en los siguientes hechos:

«PRIMERO.- Que el día 29/11/2024 sobre las 08:00 horas aproximadamente, mi representada, (...), estaba caminando en dirección a su domicilio, cuando se encontraba en la calle (...) y con esquina con la calle (...) se encontraba cruzando, a la altura del Instituto de Enseñanza Secundaria IES (...), sufrió una caída a consecuencia de la existencia de un enorme agujero que se encuentra sin pavimentar en la esquina de la calle (...), ocasionándole a mi representada que tropezara y que cayera produciendo graves lesiones teniendo como resultado una Fractura Trimaleolar del tobillo derecho Gustilo Tipo 1.

SEGUNDO.- Que el pavimento de dicha calle se encuentra en mal estado y levantado, observándose grandes agujeros en el mismo que son peligrosos tanto para los transeúntes como para la circulación del tráfico (...) .

TERCERO.- Que, para incorporarse, y tras unos segundos de aturdimiento, tuvo que ser ayudada por uno de los profesores del Centro IES (...) (...) .

CUARTO.- Que dicha profesora se negó a identificarse en aras de ser testigo (...), remitiéndose únicamente a la ayuda efectuada llamando a los servicios de emergencia del Gobierno de Canarias (CECOES) 112, para la solicitud de la presencia inmediata de una ambulancia (...) .

QUINTO.- Una vez estabilizada en el lugar de los hechos fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Doctor Negrín donde fue ingresada (...) para posteriormente ser intervenida al día siguiente el 30/11/2024 en dicho centro hospitalario por el Servicio de Traumatología (...) .

SEXTO.- A todo ello cabe añadir que el marido de mi representada acudió al lugar del accidente de forma inmediata (...) y una vez allí se puso en contacto con el 112 (CECOES), con el 012 y con el 092 de la Policía Local de Las Palmas, para que acudiera al lugar del accidente para que procediera a la elaboración del correspondiente atestado y el levantamiento del acta, pero que, según llamada telefónica con la Policía Local, les

resultaba imposible acudir en ese momento porque no disponían de unidades disponibles en ese momento con lo que no se personó ninguna unidad en el lugar de los hechos (...) .

SÉPTIMO.- Que como consecuencia del accidente, además de la intervención quirúrgica, actualmente mi representada se encuentra impedida de valerse por sí misma para los quehaceres de su vida cotidiana, y que se encuentra en una fase inicial de recuperación (...) con lo que nos resulta imposible cuantificar económicamente tanto los daños personales, así como los daños materiales».

Se solicita en la reclamación apertura de periodo probatorio, para la práctica de los siguientes medios de prueba:

Documental: a cuyo efecto se aportan: bloque documental fotográfico del lugar de los hechos y de la lesionada, vídeo del accidente, certificado de asistencia de la ambulancia, parte de asistencia de la ambulancia, «*pantallazos*» de llamadas realizadas por el esposo de la interesada al 112, 012 y 092, justificante de ingreso el 29 de noviembre de 2024 y de alta el día siguiente, 30, del Servicio de Traumatología del Hospital Dr. Negrín, informe de anestesia y reanimación, y solicitud de ambulancia el 1 de diciembre de 2024.

Testifical: mediante la comparecencia de los siguientes testigos: Director del IES (...) a fin de que facilite datos de la profesora que auxilió a la interesada o, en su caso, se soliciten diligencias para su identificación; y (...), esposo de la interesada.

III

El expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial

Los principales trámites del procedimiento han sido:

- El 23 de enero de 2025 se realiza comunicación inicial del siniestro a la entidad aseguradora de la Corporación Municipal, a quien se le notificarán todos los trámites del procedimiento.

- El 19 de febrero de 2025 se remite notificación a la reclamante de admisión a trámite de su reclamación e inicio del procedimiento, instando a su subsanación mediante valoración de la indemnización que se solicita. De ello recibe notificación la reclamante en aquella misma fecha, viniendo a presentar escrito, el 26 de febrero siguiente, en el que pone de manifiesto la imposibilidad de cuantificación del daño hasta la estabilización de las lesiones, a cuyo efecto se adjunta respuesta de perito médico a consulta de valoración y solicita suspensión del procedimiento hasta la valoración.

- Dicha valoración se aporta el 17 de septiembre de 2025, fecha en la que se cuantifica el daño en 27.097,14 euros, con fundamento en informe pericial emitido por el Dr. (...), solicitándose en ese momento el levantamiento de la suspensión requerida.

- El 25 de febrero de 2025 se solicita informe a la Sección de Vías y Obras, que lo emite el 9 de septiembre de 2025, con el siguiente contenido:

«1. Se desconoce el estado de la calzada el día del siniestro denunciado.

2. A la vista de la documentación gráfica aportada, la anomalía se ubicaría en la calle (...), altura de la calle (...).

3. Consultada la base de datos se ha comprobado que existe escrito de la Concejala de Distrito de Ciudad Alta solicitando la repavimentación y parcheo de la calle (...) y otras, en todo su recorrido, de fecha 19 de mayo de 2025.

4. Existe orden de trabajo con número de incidencia I-1653/25, a la empresa (...)/(...) U.T.E. (...), encargada del mantenimiento de la red viaria, a raíz de la solicitud anteriormente mencionada. Por parte de la contrata no se ha cerrado dicha incidencia.

5. También se ha comprobado que existe comunicación mediante el aplicativo LPAvisa de fecha 15 de junio de 2025 y entrada en el Servicio el día 2 de julio, respecto a la existencia de un socavón en la calle (...) altura del n.º 43 coincidente con el lugar donde ocurrió el hecho reclamado.

6. La reparación de dicho punto fue encomendada con fecha 4 de julio de 2025 a la empresa (...)/(...) U.T.E. (...), encargada del mantenimiento de la red viaria, siendo ejecutada su reparación con parte de trabajo I-2117/25 con fecha 10 de julio de 2025.

7. Se adjunta órdenes de trabajo y partes de trabajo de la actuación correctiva».

- El 17 de octubre de 2025 se dicta acuerdo sobre periodo probatorio y en él se acuerda la realización de prueba documental, señalando que, de no aportarse nueva documental, se dará por reproducida la que consta en el expediente, así como la realización de prueba testifical de testigo señalado en la reclamación, (...), añadiendo, respecto de otra testigo, profesora a la que se alude en la reclamación, que deberá ser la reclamante quien facilite sus datos de contacto. Se insta a la reclamante a que, si lo desea, aporte pliego de preguntas. A pesar de constar citación del referido testigo con notificación en fecha de 6 de noviembre de 2025, y haberse aportado por la parte reclamante, en fecha 18 de diciembre de 2025, los datos de la otra testigo propuesta (profesora del Centro IES cercano al lugar del accidente), (...), no consta realización de prueba testifical a ésta.

- El 2 de diciembre de 2025 se realiza testifical a (...), pareja de la interesada, con el siguiente resultado:

«El testigo, pareja de la reclamante, a preguntas del reclamante responde A LA PRIMERA Presenció los hechos Responde que llegó cuando ya estaba caída porque estaba en su puesto de trabajo, le llamaron del instituto para que fuera. A LA SEGUNDA Quien le llamó Responde que la profesora que llamó también a la ambulancia A LA TERCERA ¿Cómo le llamaron del colegio? Responde que del teléfono de su esposa la profesora del instituto que ya había llamado también a la ambulancia, llega al instituto desde su trabajo y ve a su esposa en el suelo como se ve en la foto A LA CUARTA ¿Justo donde estaba su mujer, había un socavón? Responde que sí, al lado de la acera A LA QUINTA ¿Fue ahí donde se cayó? Responde que sí, pisó allí, se desestabilizó y cayó al suelo A LA SEXTA ¿La profesora cuando le llamó que fue lo que le dijo? Responde que me dijo que acudiera porque su esposa había tenido un accidente, y por eso le llamaba desde su teléfono A LA SÉPTIMA ¿Recuerda ver a la profesora? Responde que una vez en el lugar, al ver que era su esposo, los demás presentes marcharon al verle llegar. A LA OCTAVA Recuerda cómo era la profesora Responde que No recuerda su cara.

Y a preguntas de la instrucción del expediente A LA PRIMERA ¿Fue testigo presencial del momento en el que suceden los hechos? Responde que no, no la presenció. A LA SEGUNDA ¿Dónde se encontraba usted en el momento de la caída de la reclamante? Responde que en su puesto de trabajo A LA TERCERA ¿Dónde se ubica el desperfecto en la acera o en la calzada? Responde que está en la misma calzada, pegado a la acera, un socavón pegado a la acera A LA CUARTA ¿Era de día o de noche? Responde que de día, a las 8:00 de la mañana. A LA QUINTA ¿La reclamante andaba con normalidad momentos antes de la caída? Responde que sí».

- El 10 de diciembre de 2025 se solicita valoración de los daños a la aseguradora municipal, que es aportada el 19 de enero de 2026. En su informe, amén de realizar la valoración requerida, manifiesta su criterio de que procede la desestimación de la reclamación efectuada, señalando:

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

La reclamante aporta fotos e indica que el punto exacto donde cayó fue la calzada. Se ha de señalar que la calzada está destinada esencialmente al tránsito de vehículos y no de personas de ahí que la exigibilidad, en cuanto a los estándares de seguridad que debe cumplir, debe atender a dicha circunstancia.

Las exigencias de conservación y mantenimiento de la calzada que debe asumir la Administración Pública son más flexibles y no equiparables a las que recaen sobre zonas destinadas al tránsito de peatones. En consecuencia, el empleo del peatón de la calzada,

como lugar destinado al tránsito de vehículos, debe realizarse con el conocimiento de que a la misma no le es exigible las mismas condiciones de mantenimiento y conservación que a la acera u otro lugar destinado al tránsito peatonal.

Axa valora que el desperfecto es de mínima entidad y perfectamente visible y en consecuencia podría haber sido eludido con un mínimo de atención por parte de la reclamante, teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día a las 8:00h y que la calzada es sobradamente espaciosa, contando con espacio/anchura más que suficiente para eludir el obstáculo.

(...) Siendo el ligero bache en la calzada perfectamente visible, no suponiendo peligro al tráfico rodado y habiendo espacio suficiente para poder pasar evitando el obstáculo que además era fácilmente sorteable, de lo que debió percatarse la reclamante y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida.

La reclamante sufre la caída al lado de su domicilio a tan solo 130 metros, es decir, a 2 minutos andando. En consecuencia, la anomalía que presentaba la calzada era visible y conocida por la reclamante que constantemente pasaba por el referido lugar al tener su domicilio a tan solo 130 metros. Consideramos que la causa directa y eficiente de la caída fue la falta de atención del peatón (...) ».

No obstante, realiza la valoración de los daños sufridos, resultando:

«2 días Graves a 92,68 serían 185,35 euros

123 días Moderados a 64,25 serían 7.902,85 euros

55 días Básicos a 37,06 serían 2.038,41 euros

Secuelas Psicológicas 7 puntos serían 6.763,62 euros

Secuelas Estéticas máximo 6 puntos serían 5.689,39 euros

Total 22.579,61».

- El 20 de enero de 2026 se acuerda la apertura de trámite de vista y audiencia, y al día siguiente se presenta escrito de alegaciones por el letrado de la reclamante.

En ellas, por un lado, se opone a las manifestaciones de la aseguradora y del servicio técnico municipal:

«El art. 124 del Reglamento General de Circulación establece claramente que, en las zonas donde no existen paso de peatones habilitados, los viandantes tienen derecho a cruzar la calzada, siempre que lo hagan con la debida diligencia. En la calle (...), a la altura de los hechos (esquina C/(...), barrio de (...)), no existe paso de peatones en la proximidad inmediata que obligara a mi representada a desviar la trayectoria».

Y, por otro lado, se reitera la solicitud de realización de la testifical propuesta, en concreto, de (...), profesora del IES adyacente y conocedora del lugar, así como de la mecánica de la caída y la asistencia recibida por la reclamante.

- En aras de no causar indefensión a la interesada, el 23 de enero de 2026 se acuerda la práctica de prueba testifical, siendo citada la testigo propuesta para la práctica de la prueba el 5 de marzo de 2026, fecha en la que se realiza la misma con el siguiente resultado:

«La testigo, a preguntas de la representación del reclamante: A LA PRIMERA Presenció los hechos, Responde que vio a la señora caída en el suelo, no la vi cuando se cayó, estábamos en la puerta del Centro y la señora se cayó en frente en el lado izquierdo. A LA SEGUNDA Usted vio algo en el suelo, donde ella se cayó Responde que no A LA TERCERA ¿Tuvo constancia de si había agujero donde la señora cayó, antes durante o después de la caída? Responde que no lo vio, sabe que hay una bajada. A LA CUARTA ¿Sabe sí el Ayuntamiento ha arreglado algún posible bache allí? Responde que no A LA QUINTA ¿Acudió la ambulancia a socorrerla? Responde que cuando cayó, la ayudamos, no se podía mover, nos dio el teléfono de su marido, entre el centro a llamarlo, llamó a emergencias, y volvimos a estar fuera hasta que llegó su marido. Y cuando llegó su marido volvimos al centro a trabajar. A LA SEXTA Cuando se cayó cómo la vio? Responde que estaba en un mar de dolor, estaba en el suelo, se quejaba del pie y dolorida.

Y a preguntas de la instrucción A LA PRIMERA ¿Fue testigo presencial del momento en el que suceden los hechos? Responde que no estaba en el lugar, y la socorrió cuando la vieron caer».

- El 11 de marzo de 2026 se acuerda nuevamente trámite de vista y audiencia, lo que se notifica a la reclamante en la misma fecha, sin que conste la presentación de alegaciones en este trámite.

- El 4 de abril de 2026 se formula informe Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de la interesada, que es remitida a este Consejo para la emisión del preceptivo Dictamen.

- El 15 de junio de 2026 se emite el Dictamen 231/2026, en el que se concluye que procede la retroacción del procedimiento para que sea llamada al mismo la entidad contratista a fin de que pueda personarse en él, *ex* art. 4.1.b) LPACAP, confiriendo, posteriormente, nueva audiencia a la reclamante.

- El 16 de junio de 2026 se remite expediente a la UTE «(...)/(...) U.T.E. (...)», en su calidad de empresa encargada del mantenimiento de la red viaria, a la que se solicita informe, de lo que recibe notificación el 17 de junio de 2026. Tal informe se

emite el 25 de junio de 2026 al que se adjunta el parte y orden de trabajo de reparación de bache con posterioridad a la caída, ejecutado el 10 de julio de 2025, señalando, por un lado, que no constan antecedentes al respecto y, por otro, realiza las siguientes observaciones:

«Señalar que es obligación del peatón llevar un calzado apropiado para caminar por la calle, el calzado utilizado no sujeta el empeine a la planta y al tobillo, es lo más parecido a unas chanclas, la zona que utilizó para cruzar tiene una pendiente importante. No es el sitio más adecuado para cruzar, lo lógico hubiera sido cruzar por el punto más horizontal de la calle a la altura de la línea de detención con la calle (...) y por último prestar atención al caminar al estado de la calzada al igual que al subir o bajar desde la calzada a la acera para sortear la diferencia de cota del bordillo.

El accidente tiene un factor importante de falta de atención al estado y circunstancias específicas de la calzada dada la situación del bache en la misma y que la profundidad del bache es menor que la altura del bordillo (según se ve en las fotografías) por lo que se rompe el nexo causal».

- En fecha 25 de junio de 2026 se confiere nuevo trámite de audiencia a la reclamante y a la propia UTE, de lo que reciben notificación en la misma fecha, sin que conste la presentación de alegaciones.

- En aquella misma fecha se designa nueva secretaria del procedimiento, dada la jubilación de la anterior.

- El 24 de julio de 2026 de formula nueva Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de la interesada, y que es remitida nuevamente a este Consejo para su Dictamen.

IV

El fondo de la reclamación: la existencia o inexistencia de responsabilidad del ayuntamiento

I. Contenido y Fundamentos de la Propuesta de Resolución (PR).

La PR considera que debe desestimarse la reclamación de la solicitante, porque el instructor entiende que no se cumplen los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la administración.

Se sostiene en ella que la interesada cruzó por la calzada, que está destinada al tráfico rodado, en la que pueden existir desperfectos que originan de modo inevitable el deterioro ce la capa de rodadura y de los bordillos, a lo que se suma *el*

riesgo asumido por la propia reclamante. Afirma que *el riesgo de dar un mal paso al topar con una irregularidad, desgaste, hueco, depresión, desconchado o bache es* (...) *un riesgo general de la vida*.

Añade que, por ello, no es un riesgo originado por el servicio público y que, pese a las pruebas de la caída en el lugar referido en el expediente [la calle (...) en su encuentro con la calle (...)], consta la caída pero no consta que su causa fuera el desperfecto, cuya existencia en la fecha de la caída también es indudable a la vista del expediente. Tiempo después, fue reparado.

Por tanto, niega que existiera relación de causa a efecto entre el desperfecto y la caída y afirma que, siendo cierto que cayó, «*algo pudo intervenir*» para causar la caída y los daños de la reclamante.

II. Los requisitos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, en las caídas de peatones en las vías públicas

Las reglas legales que atribuyen a la administración la responsabilidad de indemnizar ciertos daños son bien conocidas y se reiteran con mucha frecuencia por este Consejo, de modo que es fácil resumirlas brevemente, tanto como las normas en que se fundan, de la Constitución y las leyes ordinarias.

Así, muy recientemente [Dictamen 351/2026, de 18 de septiembre), por ejemplo:

« (...) hemos de recordar, siquiera brevemente, la doctrina del Consejo sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, expresada también en el anterior Dictamen 117/2026 (...) .

En resumen: para que nazca la responsabilidad patrimonial de la administración se requiere, de acuerdo con la Constitución y las leyes (LRJSP y LRBRL), la existencia de 1) una lesión o daño concreto, identificado y valorado, 2) que el perjudicado no esté jurídicamente obligado a soportar, 3) que no sea (el daño) efecto de una fuerza mayor, y 4) que haya sido consecuencia o efecto del funcionamiento de un servicio público al que pueda atribuirse la condición, por tanto, de causa del daño».

El precepto constitucional es el del art. 106,2 que se desarrollan mediante los arts. 31 y 34 LRJSP y 54 LRBRL.

Por citar un pronunciamiento judicial también reciente, puede transcribirse el resumen que, en parecidos términos, se contiene la STSJ de Aragón, 309/2024 de 16 septiembre, Rec. 199/2023, sobre una reclamación por caída en la vía pública:

«Las norma de aplicación al caso son los artículos 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre [LRJSP] (...) y 25.2 d) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril [LRBRL] (...) preceptos que determinan la responsabilidad patrimonial que queda configurada mediante la acreditación de los siguientes requisitos: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas, b) que el daño o lesión patrimonial producido al reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal y c) ausencia de fuerza mayor. En fin supone según terminología jurisprudencial, una actividad administrativa (por acción u omisión -material o jurídica-) un resultado dañoso no justificado y relación de causa o efecto entre aquella y ésta, incumbiendo su prueba al que reclama; a la vez que es imputable a la Administración la carga referente a la cuestión de la fuerza mayor, cuando se alegue como causa de exoneración».

Para la aplicación de estas reglas generales al caso de caídas en el pavimentos de las vías públicas recuerda el TSJ de Aragón la doctrina del TS, que se transcribe en aquella STSJ:

«En punto a los daños producidos por caída en la vía pública el TS (...) en S. de 5 de julio de 2006 (ROJ 4124/2006)) dice:

"Es sabido que como ha reiterado numerosísimas sentencias de esta Sala que por tal razón eximen de su cita, la responsabilidad patrimonial de la administración por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, regulada en los arts. 106 CE; 139 y ss. Ley 30/92 y arts. 120 y 121 de la Ley de Expropiación forzosa, tiene carácter objetivo.

Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

Debe, pues, concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable".

La conclusión del TS, que el TSJ de Aragón traslada a su propia sentencia, es también conveniente transcribir aquí:

"Y que constituye un indebido funcionamiento de un servicio municipal, al no vigilar el estado de la vía pública, generando un riesgo que superó los ordinarios estándares de seguridad"».

Ello conduce -obligadamente- a la necesidad imperiosa de extremar por nuestra parte la atención, la observación y el examen de las circunstancias de cada caso concreto, sin que sea posible encontrar, ni en las leyes ni en la jurisprudencia ni en la doctrina consultiva, unidades de medida que sirvan para determinar si los deberes exigibles al usuario de la vía y al ayuntamiento han sido suficientemente cumplidos.

Resulta oportuna, a nuestro parecer, la cita de nuestros dictámenes contenida en la PR, que como hemos dicho describe la obligación del peatón de circular con la atención necesaria en cada vía y en cada momento de su tránsito, y el deber del ayuntamiento de mantenerlas de modo que si se presta la atención adecuada el viandante no resulte *sorprendido* por obstáculos o imperfecciones que sean inopinadas, por sus propias características.

De esa cita puede extractarse una síntesis: por un lado, que

(...) los peatones están obligados a transitar por (...) [las vías públicas] 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.

Por otro lado, que

(...) les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos.

De ello concluye el Consejo:

(...) 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 54/2019, de 20 de febrero). La aplicación de uno u otro de estos dos principios, ponderándolos adecuadamente para el caso concreto permitirá llegar a la conclusión adecuada.

Dicho en otras palabras, ni todas las calles son iguales, ni tampoco todas las aceras, ni todas las imperfecciones a las que se refiere la lista de la PR (*irregularidad, desgaste, hueco, depresión, desconchado o bache)* han de ser examinadas con las mismas reglas.

Tampoco lo son ni pueden serlo todas las caídas de los peatones, ni sus circunstancias de tiempo y lugar.

Pudiera intentarse formular una suerte de regla general, coadyuvante de los razonamientos del intérprete, comprensiva de los elementos de hecho apreciables en cada caso a los que debe prestarse atención en primer término, y pudiera entenderse, como dice la STSJM de Madrid, 186/2026 de 5 marzo 2026, Rec. 1255/2024, que tales elementos serían la *visibilidad del defecto* y *la evitabilidad de la caída*, como factores que vienen siendo utilizados por los tribunales, se dice, para la desestimación de las reclamaciones.

Pero la misma sentencia recuerda que, antes de ese análisis es obligado tener presentes las obligaciones de las administraciones y los correlativos derechos de los ciudadanos:

«La jurisprudencia viene reiterando que la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible, pues no puede exigirse una total uniformidad en la vía pública. En efecto, puede resumirse el criterio de la doctrina científica sobre el funcionamiento anormal de la Administración diciendo que es una actuación de forma objetivamente inadecuada, técnicamente incorrecta, con infracción de los estándares medios admisibles de rendimiento y calidad de los servicios, cuya concreción corresponde al Ordenamiento Jurídico y, en su defecto, al aplicador del Derecho, en este caso un órgano unipersonal sin ulterior recurso en algunas ocasiones por el particular. Así que es misión del Juzgado fijar en cada caso concreto el nivel o calidad con que el servicio ha de ser prestado en nuestro entorno socio-económico».

A continuación, la sentencia también recuerda el carácter circunstancial o temporal de las exigencias que han de satisfacer las administraciones públicas:

«En cada momento histórico la actividad administrativa debe funcionar con arreglo a unos concretos parámetros de calidad, dependientes del nivel tecnológico, de la disponibilidad de recursos y del grado de exigencia social de los ciudadanos; la responsabilidad patrimonial es exigible cuando estos estándares son incumplidos y producen un daño. Tal responsabilidad no sólo tiene un contenido económico, sino que también "sanciona" el defectuoso funcionamiento del servicio o la total inactividad material de la Administración a fin de que actúe en consecuencia estimulándose el cumplimiento del deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad».

Todo ello conduce a rechazar, pese al apreciable esfuerzo argumental de la PR, la idea de que caerse al cruzar una calle –«*el riego de dar un mal paso*»- se considere un «*riesgo general de la vida*». Si nadie puede reclamar que el Estado le proporcione

indemnidad o seguridad absoluta al usar los servicios públicos, tampoco tiene fundamento jurídico, a nuestro parecer, liberar por ello y por entero de sus obligaciones a los prestadores de aquellos.

III. La aplicación de las reglas generales al caso de este expediente

Está acreditado el hecho y el lugar de la caída: el final de la calle (...), en su encuentro con la calle (...), frente al Instituto. La reclamante, que vive muy cerca, se cayó casi en la misma esquina, *en el lado izquierdo* de la calle, dice la testigo, que pudo verla desde la acera de enfrente, en la que está el Instituto.

También está acreditado que había una anomalía en el pavimento, que en algunos documentos se denomina *socavón*.

Igualmente probado está que no existía paso de peatones: no quedaba más remedio que cruzar por la propia calzada, la vía del tráfico rodado.

La existencia de la anomalía, parece no admitirse enteramente por la PR, que llega a sostener o insinuar que los testigos no la refrendan, pero de los propios informes municipales y del conjunto de fotografías que aporta inicialmente la reclamante y las dos que luego aporta el servicio municipal que lo reparó es imposible dudar de su existencia.

Acreditada la caída y el lugar en que se produjo y antes de examinar la visibilidad del desperfecto y la evitabilidad de la caída hay que concluir que aquella se produjo por la existencia del *socavón*.

Puede repetirse aquí el razonamiento de la STSJ de Canarias 212/2025 de 23 de abril, Rec. 99/2024:

«Obviamente los testigos no expresaron cual fue la causa de la caída pero es que aun cuando hubieran permanecido en el lugar donde se produjo la caída es probable que tampoco estuvieran en condiciones de afirmar con plena certeza que la caída está causada por el tropezón con la loseta pero sí que la caída se produjo en un lugar próximo al desperfecto de la vía. Así las cosas, lo normal ("id quod plerumque accidit") es que, si la loseta no estuviera hundida, la caída no se habría producido».

En nuestro caso, acreditada la caída, el lugar de la caída y la existencia del desperfecto, es razonable deducir -*id quod plerumque accidit*- que esta última fue la causa de aquella.

Sin embargo, no es la pura causalidad física o material la que origina la responsabilidad del titular del servicio público, sino que no haya concurrido otra causa a la producción del daño, que excluya al servicio público.

En la STS 1010/2026, de 14 de septiembre, 14/09/2026, Rec. 5217/2024, se ha sostenido, sobre la causalidad en materia de responsabilidad patrimonial, lo siguiente:

«Sobre el nexo causal se ha pronunciado reiteradamente este Tribunal, que se ha decantado a favor de la denominada teoría de la causalidad adecuada, «que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos», de manera que la acción causante «resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios».

Sin embargo, el propio Tribunal advierte que

«La contribución causal del perjudicado al daño, en función de su entidad, puede exonerar de responsabilidad a la Administración o atenuarla».

Por tanto, debe determinarse si la existencia del desperfecto, imputable al Ayuntamiento, es tal que (STS 5 de julio de 2006 citada), *el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.*

En este punto, entiende el Consejo que la existencia de las irregularidades en el pavimento de una vía urbana como la calle (...) no pueden calificarse de permisibles o tolerables para el servicio municipal, por su propia naturaleza, por mucho que se aluda al inevitable deterioro que los vehículos rodados producen en el firme de la calzada. A nuestro criterio, su existencia, llámense *irregularidad, desgaste, hueco, depresión, desconchado o bache* (...) entraña un riesgo que desborda los límites tolerables a la administración viaria que, precisamente por dicha razón, dio orden -posterior- de repararlos.

Para llegar a tal conclusión son especialmente útiles las sucesivas declaraciones e informes que obran en el expediente, pero especialmente el bloque de fotografías aportado por la reclamante y las otras dos fotos que aporta el servicio que efectuó la reparación de la calzada.

De tales imágenes resulta la existencia de una serie de irregularidades, que se confunden con el pavimento original de la vía, aunque son más acentuadas en uno de

sus lados. La propia acera presenta un visible desnivel, tanto como la calzada de la calle, que a falta de paso de peatones es el lugar por el cual las normas reglamentarias indican que deben cruzarse las calles cuando no hay pasos señalizados, como es el caso. La acera y la calle del expediente entrañan un riesgo y no hay un punto horizontal y seguro, libre de obstáculos, que quepa utilizar.

De ello resulta que, en línea de principio, las deficiencias del servicio entrañan responsabilidad del ayuntamiento por los daños que se causen, salvo que a la producción de estos hayan concurrido otros factores o la propia conducta del perjudicado. Como dice la PR, «*algo pudo intervenir*» para causar la caída, lo que obliga a examinar la conducta de la reclamante y su propia participación en el daño sufrido, por lo cual procede, en este punto, determinar si el obstáculo o irregularidad era visible de modo que una atención adecuada de la reclamante hubiera permitido sortearlo, y evitar la caída: una cosa -la visibilidad- lleva a la otra -la evitabilidad- pues si el desperfecto era muy visible resultará forzoso pensar que no haberlo percibido fue fruto de la desatención.

Para ello no son útiles ni las declaraciones de la propia reclamante ni las de los testigos ni los informes del expediente, en alguno de los cuales se sostiene que el obstáculo era perfectamente visible. Pero esto es un juicio de valor que carece en el expediente de un soporte objetivo.

A nuestro parecer, el único elemento que permite pronunciarse, sin duda mediante aproximaciones sucesivas, a las concretas circunstancias del defecto en el pavimento son de nuevo las fotografías, tanto las iniciales como las posteriores, tomadas como se dijo por los servicios que efectuaron la reparación de la calzada, antes y después de hacerla.

Del conjunto de imágenes resulta, a nuestro parecer, que los obstáculos no pueden calificarse de completamente previsibles para el transeúnte medio de una vía urbana, que no está obligado a extremar su atención a las circunstancias del pavimento a cada paso. Ni las deficiencias son tales que con la atención media exigible -que no ha de ser la extrema- pueden ser percibidas, ni el estado de las vías y calzadas en aquella zona de la ciudad es notoriamente anómalo, obligando a los usuarios a no perder de vista el lugar por el que discurren sus pasos, uno a uno.

Es bien posible que el caminante que no incurra en desatención y mire por donde camina, con la diligencia media de un ciudadano medio, no perciba la anomalía en todo su peligro, pues como se ve de las fotos se confunde con el resto del pavimento.

El contratista del mantenimiento de las vías entiende que debió cruzarse la calle por la parte más horizontal, lo que no sería mal consejo si hubiera alguna parte que lo fuera, lo que las fotografías muestran que no ocurría, pues hasta llegar a la alcantarilla se prolonga el desnivel, que solo desparece al iniciarse la calzada de la calle (...), y también sostiene que la altura del bache es menor que la del bordillo: parece que esto, precisamente, lo hacía de más difícil percepción, y más probable su inadvertencia.

Pese a todo ello, no puede excusarse por completo a la reclamante, pues las características descritas obligan a pensar que alguna atención suplementaria, la propia de quien cruza una calle sin paso de peatones, le hubiera permitido sortear el obstáculo, esquivarlo o discurrir por un punto de mayor seguridad, pues los había. La proximidad de su domicilio no autoriza a suponerla conocedora de todos los detalles de las calles de su barrio pero tampoco a considerarla completamente ignorante, como usuaria habitual de un cruce cuya seguridad no resultaba enteramente fácil ni estaba garantizada.

Las anteriores motivaciones y argumentos nos conducen a entender que concurren a la producción del daño la situación del servicio viario, imperfecto en el lugar y fecha de los hechos, y la conducta de la reclamante. No obstante, teniendo en cuenta la hora de producción del accidente y las circunstancias concurrentes, debe atribuirse a la reclamante en un 80 % la responsabilidad de la caída y el restante 20 % a la Administración teniendo en cuenta el estado de la vía.

IV. La eventual responsabilidad del contratista del mantenimiento de las vías públicas

El mandato del art. 196 de la Ley de Contratos del Sector Público pudiera conducir a que la responsabilidad de los daños debiera atribuirse al contratista, salvo que sea de aplicación la regla excepcional contenida en dicho precepto para exonerarlo.

No se han practicado en el expediente actuaciones dirigidas a esclarecer esta cuestión, por lo que es imposible pronunciarse ahora sobre ella.

Pero, en todo caso, si existiera responsabilidad del contratista podrá la administración municipal ejercer la acción de regreso o repetición que proceda, como hemos sostenido en situaciones similares y admite, en general, la práctica judicial y la doctrina consultiva [Dictamen del Consejo de Estado Dictamen 150/2020,

de 2 de julio, STSJ de Castilla y León, 405/2020 de 14 mayo, Rec. 536/2019, (que cita una anterior del mismo TSJ, 1550/2012 de 18 Sep. 2012, Rec. 2990/2008), y nuestros propios DCC 10/2019, de 10 de enero, y 351/2026, de 18 de septiembre].

V. Valoración económica del daño

El informe de la aseguradora municipal, de 19 de enero de 2026, que estima los daños de la reclamante en la suma de 22,579,61 €, fue trasladado a su abogado, sin que conste haberse formulado objeción ni réplica, por lo que el Ayuntamiento puede tenerlo como base para el cálculo del reparto de responsabilidades propuesto en el anterior Fundamento IV, apartado III.

La indemnización deberá actualizarse a la fecha en que termine al procedimiento, para ajustarla al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y añadírsele los intereses que procedan por demora en el pago, los cuales se calcularán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 34.3 LRJSP).

C O N C L U S I Ó N

Se estima no ajustada a derecho la Propuesta de Resolución de este expediente, porque se considera procedente estimar parcialmente la reclamación, en los términos y por los motivos razonados en el Fundamento IV de este Dictamen.