Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 8 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 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 (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 361/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 28 de agosto de 2026 (con registro de entrada en este Organismo Consultivo el día 8 de septiembre 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 67.909,14 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 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: Sra. Luengo Orol.**

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.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. 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 día 21 de enero de 2025 respecto de unos daños acaecidos el día 22 de mayo de 2024.

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 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:

«Que el pasado día 22 de mayo del presente año 2024, sobre las 16:15 horas, sufrí una caída en la calle (...) que se produjo al resbalar en la calzada por la gravilla que había en la misma.

De este accidente fue testigo (...), (...), que se encontraba en esa zona; que tuve que ser asistida por una ambulancia que me trasladó al Hospital Dr. Negrín donde se me diagnostica una fractura de hombro, de la que he tenido que ser operada y me han colocado una prótesis. Hasta la fecha del presente escrito estoy haciendo rehabilitación diaria en el Hospital (...) ».

A su reclamación acompaña diversos informes clínicos y facturas.

III

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

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) con fecha 21 de enero de 2025.

- Con fecha 23 de enero de 2025 se comunica a la entidad aseguradora municipal -(...)- la presentación de la reclamación.

- Con fecha 28 de febrero de 2025 por la reclamante se presenta escrito aportando fotografías del lugar del siniestro.

- Con fecha 1 de abril de 2025 se solicita Informe del Servicio (art. 81.1 LPACAP) acerca de los siguientes extremos:

«1. Sobre si se tiene conocimientos de tales hechos, por aviso de usuarios o agentes policiales, informando expresamente sobre el estado de la calzada, si existe paso habilitado para tránsito de peatones, y si constan incidencias anteriores similares y cuantos datos técnicos estime conveniente en relación con el presunto incidente.

2. Asimismo, constancia, 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 8 de abril de 2025 se emite Informe del Servicio en el que se expone lo siguiente:

« (…) Contestación a las preguntas realizadas:

(…)

1º Respuesta: No se tiene conocimiento.

(…)

2º Respuesta: El lugar donde ocurrieron los hechos es competencia del Servicio de Limpieza, mediante gestión directa en lo que a tareas de limpieza manual se refiere y las tareas mecanizadas (baldeo y barrido) mediante gestión indirecta FCC.

La frecuencia de limpieza manual se realiza de lunes a viernes y el barrido mecanizado dos días por semana.

No podemos garantizar el estado de limpieza que tenía la vía en el momento en el que ocurrió el accidente».

- Con fecha 20 de junio de 2025 se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se inicia el correspondiente procedimiento administrativo; asimismo se requiere a la reclamante para que «*manifieste expresamente, si le es posible en este trámite de subsanación, la aportación de la valoración económica de los daños reclamados, y en caso afirmativo, proceder a su aportación y justificación*».

- Con fechas 31 de julio y 29 de agosto de 2025 por la reclamante se presentan sendos escritos aportando determinada documentación.

- Con fecha 31 de octubre de 2025 por la reclamante se presenta escrito cuantificando su reclamación en la cantidad de 67.909,14 euros.

- Con fecha 19 de febrero de 2026 se dicta acuerdo probatorio admitiendo como pruebas la documental y la testifical, propuestas por la reclamante.

- Con fecha 15 de abril de 2026 se procede a la práctica de la prueba testifical en la persona de (…), con el resultado que obra en el expediente administrativo.

- Con fecha 24 de abril de 2026 se requiere a la entidad aseguradora municipal para que *«proceda a realizar la valoración de los daños y las lesiones producidas en el siniestro objeto del presente expediente administrativo».*

- Con fecha 27 de mayo de 2026 por la entidad aseguradora municipal se presenta informe en el que valora las lesiones producidas en la cantidad de 29.775,91 euros.

- Con fecha 9 de junio de 2026 se acuerda iniciar el 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 26 de junio de 2026 por la reclamante se presenta escrito formulando alegaciones y aportando nuevas fotografías.

- Con fecha 21 de agosto de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no concurren los requisitos exigidos legalmente para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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 aquélla, 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 ambulancia y la declaración de la testigo 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 el 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 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"».

Pues bien, en el presente expediente, una vez examinado el material probatorio obrante en las actuaciones, así como los argumentos jurídicos ofrecidos por la Administración, consideramos que procede desestimar la pretensión resarcitoria planteada por la reclamante, puesto que consideramos que no ha quedado acreditada la debida relación de causalidad.

En efecto, en el presente caso, las circunstancias concurrentes permiten imputar la responsabilidad de la caída a la reclamante, pues, por un lado, la gravilla se encontraba en la calzada destinada al tráfico rodado, y no en la acera o en cualquier otro lugar habilitado para el tránsito de peatones; y, por otro, la existencia de gravilla en la calzada era perfectamente visible para cualquier usuario que se dirigiera a transitar por la calzada.

Como este Organismo consultivo ha razonado en reiteradas ocasiones ante circunstancias similares a las que nos ocupan (Dictámenes 18/2020, de 23 de enero; 182/2020, de 3 de junio; o, 22/2022, de 20 de enero), transitar por una zona de la vía pública no habilitada ordinariamente para peatones para acceder a un vehículo aparcado puede justificar, efectivamente, que así se haga; pero no que el peatón lo haya efectuado con la debida diligencia que para ello exige la normativa aplicable.

En tal sentido, el art. 124 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, dispone:

«Pasos de peatones y cruce de calzadas. 1. En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades y, cuando tales pasos sean a nivel, se observarán además las reglas siguientes (...) .

2. Para atravesar la calzada fuera de un paso de peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido».

Por su parte, el art. 121.3 del citado Real Decreto 1428/2003, al imponer a los peatones el deber de circular por la acera, les permite abandonar la misma cuando resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo, lo que debe considerarse extensible a bajarse del mismo.

En estos casos, el acto de abandonar la acera se ha de hacer con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado, lo que exige un deber del peatón de cerciorarse de que no existe peligro para él ni para el tráfico.

Atendidas las circunstancias acreditadas en el presente supuesto, consideramos que las lesiones por las que se reclama son consecuencia de la falta de diligencia suficiente de la interesada, ya que debió extremar la precaución al transitar por la calzada al constatar la presencia de gravilla, pues de sobra es conocido por la generalidad de las personas que caminar sobre gravilla lleva implícito un riesgo cierto de resbalar y caer. A dicha falta de diligencia se suma el hecho de que la presencia de gravilla en la calzada era perfectamente advertible, no en vano los hechos sucedieron a plena luz del día (16:15 horas) y en un lugar que le era perfectamente conocido, pues tal como manifestó la testigo, el hijo de la reclamante vivía enfrente; sin que, por otro lado, se haya acreditado que las circunstancias climatológicas o de concurrencia de personas alteraran el estado de la calzada 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 vía, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo, irregularidad y/o desnivel.

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 existiera gravilla en la calzada, toda vez que se ha puesto de manifiesto que la reclamante no prestó la debida atención al transitar, pues consta que la existencia de gravilla en la calzada era perfectamente visible y advertible al suceder los hechos a plena luz del día y en una zona de sobra conocida por la reclamante.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la 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

Se dictamina 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.