Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 9 / 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. 362/2026 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. Este Dictamen, solicitado por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria mediante oficio de 24 de agosto de 2026, registrado en este Consejo el 8 de septiembre siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado en virtud de reclamación formulada contra el ayuntamiento por (...) por daños que se dicen causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), al superar la suma reclamada el límite establecidos por el precitado artículo de la 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

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

(en adelante, LPACAP). La legitimación para solicitar la emisión del dictamen corresponde a la Alcaldesa, según el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La reclamante ostenta la condición legal de interesada, como titular de un interés legítimo [arts. 32.1 LRJSP y 4.1.a) LPACAP], puesto que alega haber sufrido daños personales como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2.d) del citado texto legal].

4.2. Y, por su parte, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque, como se ha dicho, la producción del daño se imputa al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL.

4.3. Hay otros posibles interesados como legitimados pasivos, además del Ayuntamiento, como la empresa contratista del servicio de mantenimiento de la vía en que ocurrió el daño, «(...)/(...) U.T.E. (...)», responsable del servicio a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

Así lo viene entendiendo el Consejo en aplicación de las normas reguladora de la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, contenidas 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. Así, el Consejo (DCC 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros), ha sostenido que:

« *(...) Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...) . 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, (...) ».

Por ello, ha de comunicarse a las empresas contratistas la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial para que puedan personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estimen oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (véase, entre otros, el DCC 362/2020, de 1 de octubre). Así se ha hecho en este caso.

5. La reclamación ha sido interpuesta dentro del plazo legal de un año fijado en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, pues se presentó el 28 de agosto de 2024 respecto de un siniestro acaecido el 9 de agosto de 2024.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se habría producido silencio administrativo en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado tal plazo pero, pese a ello, la Administración sigue obligada y facultada para resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

Motivos en que la reclamante funda su pretensión

La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal. En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la

perjudicada en su reclamación se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos:

Que el día 9 de agosto de 2024 a las 11:15 horas mientras transitaba por la C/ (...), al bajar de la acera se produce una caída por desnivel del asfalto (hoyo existente), lo que le causó rotura de tibia, peroné y maléolo medial. Solicita una indemnización por importe de 30.000 €.

Propone prueba testifical señalando como testigo de los hechos a (...), con indicación de su DNI y su domicilio a efectos de citaciones.

III

Tramitación del expediente seguido por el Ayuntamiento

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

1. Con fecha 28 de agosto de 2024 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por (...) frente al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en los términos expuestos en el fundamento anterior.

2. El 28 de agosto de 2024 se formula requerimiento a la interesada de acuerdo con lo previsto en el art. 68 LPACAP, a fin de que en el plazo de diez días subsane su reclamación y aporte los siguientes documentos:

- Razón de la reclamación.

- Documentos para la valoración económica, documentación médica oficial para los daños físicos y facturación/peritación de evaluación de daños materiales, fotografías y aquellos otros que se consideren por el reclamante

- Documentos que considere oportunos como pruebas para la mejor resolución de su solicitud.

3. Con fecha 29 de agosto de 2024 se comunica a la Compañía Aseguradora municipal la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

4. El 31 de octubre de 2024 se notifica a la interesada la admisión a trámite y el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, y se le requiere para que, en un plazo de diez días hábiles, aporte la siguiente documentación:

1) Ubique el desperfecto causante de la caída mediante reportaje fotográfico si fuera posible.

2) Justifique la solicitud económica de 30.000 € y el concepto por el que reclama.

3) Aporte la documentación médica acreditativa de las lesiones padecidas.

Además, se advierte a la interesada que en caso de que no atienda al requerimiento en el plazo otorgado se le tendrá por desistida de su petición, procediéndose al archivo del procedimiento, previa resolución dictada en los términos previstos en el art. 21 LPACAP.

5. En atención al requerimiento el 3 de noviembre de 2024 la reclamante presenta escrito por el que manifiesta lo siguiente:

«Que, evacuando el traslado conferido a esta parte en virtud de notificación de fecha 28-10-2024, requiriéndose aportar determinada documentación, vengo en manifestar lo siguiente:

1. Respecto de la ubicación del desperfecto causante de la caída, se indica en anexo al presente.

2. Respecto a la justificación de la solicitud económica, y el concepto por el que se reclama, se efectúan las siguientes alegaciones:

La cuantía reclamada se realiza con base en los daños personales ocasionados, y lesiones que resulten, constatándose que a fecha de hoy sigo aún en tratamiento médico, pues aún no he causado alta, y desconozco aún la/s secuela/s resultantes.

A resultas del accidente, lesiones causadas, y tratamiento médico que aún sigo recibiendo, me he visto imposibilitada de realizar cualquier trabajo o labor, incluso las más básicas de mi hogar, necesitando la asistencia de familiares y personas que deben asistirme.

Constátese asimismo que el accidente, además de los daños personales y lesiones aún sin sanar que me ha ocasionado, ha provocado en mi estado de ánimo un insoportable estado de depresión y ansiedad, desconociendo aún, se insiste, las secuelas que del mismo se deriven.

3. Respecto de la documentación médica acreditativa de las lesiones padecidas, se acompañan en anexo los documentos pertinentes, debiéndose constatar que aún sigo en tratamiento médico, pues las lesiones aún no han sanado, desconociéndose la/s secuela/s que del accidente se deriven».

Junto con el escrito aporta documentación clínica consistente en informe de Atención Primaria del Servicio Canario de la Salud.

6. Por Decreto n.º 2025-3753 de 6 de febrero de 2025 se resuelve tener por desistida a la reclamante y se acuerda el archivo del procedimiento, por no haber presentado la documentación requerida dentro del plazo conferido al efecto.

7. El 11 de febrero de 2025 la reclamante formula recurso de reposición frente al citado Decreto en el que expresa que ha dado cumplimiento al requerimiento mediante el escrito presentado el 3 de noviembre de 2024, no obstante aporta de nuevo varios documentos consistentes en documentación clínica, y fotos del lugar de la caída el día del accidente.

8. Mediante Decreto n.º 2025-6263 de 25 de febrero de 2025 de la Concejalía de Gobierno de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos se estima el recurso de reposición, acordándose la admisión y tramitación de la reclamación.

9. El 12 de marzo de 2025 se solicita informe técnico a la Sección de Vías y Obras, el cual es emitido con fecha 28 de agosto de 2025 en el que se hacen constar los siguientes extremos:

«1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se ha tenido conocimiento de los hechos acaecidos: al no haberse encontrado avisos o antecedentes del incidente y rio se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso. No se conoce el estado de la calzada el día del incidente.

2. Se creó orden de trabajo de fecha 12 de agosto de 2025 a raíz del conocimiento de la presente reclamación dirigida a la empresa (...)/(...) U.T.E. (...) encargada del mantenimiento de la red viaria. Con fecha 20 de agosto, se ha ejecutado obras de mantenimiento en dicha calle y reparación de dicha anomalía, con su correspondiente parte de trabajo.

3. Asimismo se informa, que existe un itinerario de paso de peatones a veinticinco metros aproximadamente del lugar del suceso.

4. Se adjuntan orden de trabajo, parte de trabajo correctivo y documento gráfico».

10. El 5 de septiembre de 2025 se notifica la apertura del período probatorio por plazo de treinta días, con indicación expresa de que en caso de proponer prueba testifical debe indicar el domicilio a efectos de notificaciones y el orden de preguntas a realizar a los correspondientes testigos.

11. El 29 de septiembre de 2025 la reclamante presenta escrito de proposición de prueba, aportando documental y testifical con designación de dos testigos.

12. Se procede a la citación de los testigos en los domicilios indicados por la reclamante, para que comparezcan el día 30 de octubre de 2025.

14. El día 30 de octubre de 2025 se procede a la práctica de la prueba testifical, compareciendo el testigo (...), que declara haber presenciado la caída, que la causa de la caída fue un agujero que se encontraba al lado de la acera, al bajar de la acera. Que transitaba por la vía y no por la acera porque se iba a subir al coche, que el desperfecto estaba pegado a la acera.

Por su parte (...) declaró que cuando se produce la caída ella estaba dentro del coche, que la caída se produce porque estaba ayudando a su padre a hacer la maniobra del coche y que transitaba por la vía porque se fue a subir al coche para salir y pisó la calzada y se cayó, que el socavón era visible.

15. Instruido el expediente, e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia acordado con fecha 22 de abril de 2026 y se le concede un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estimara pertinentes.

16. El 1 de junio de 2026 se solicita valoración del daño a la entidad aseguradora municipal, que emite informe de fecha 11 de junio de 2026 se valoración de lesiones por importe total de 29.651,31 €.

17. El 21 de julio de 2026 se da traslado de la reclamación a la entidad (...)/(...) U.T.E. (...), adjudicataria del servicio de mantenimiento de la red viaria, así como de la totalidad del expediente, a fin de que pueda personarse en el procedimiento y formular cuantas alegaciones y pruebas que considere pertinentes.

18. El 30 de julio de 2026 se notifica a la reclamante nuevo trámite de audiencia con traslado del informe de valoración del daño de la entidad aseguradora.

19. El 5 de agosto de 2026 la reclamante presenta escrito de alegaciones manifestando lo siguiente:

«Primero.- Que en fecha 30 de julio de 2026, me fue notificada a través de comunicación electrónica su resolución de fecha 21 de julio de 2026, a cuyo través se me trasladó el informe de valoración PROVISIONAL emitido por la aseguradora de esa administración, al tiempo que se le emplazó por el término de DIEZ DÍAS para formular alegaciones.

Necesidad de nueva intervención.- Que en el momento actual la compareciente continúa de baja médica y totalmente limitada desde el punto de vista de la movilidad, con ayuda de muletas y pendiente de nueva intervención quirúrgica, conforme acredito con el informe médico que acompaño y señalo como Documento nº UNO.

Que en el seguimiento postoperatorio, y tras las evaluaciones pertinentes, el cirujano que realizó la intervención, ha determinado la necesidad de realizar una nueva intervención quirúrgica. Dicha intervención tiene carácter de urgente, siendo considerada por el facultativo como indispensable para la correcta evolución de su patología y para restablecer mi salud.

(...)

Cuarto.- Disconformidad con la cuantificación por falta de consolidación lesional. - Que tras examinar el informe de valoración emitido por la entidad (...), esta parte muestra su disconformidad con la cuantía total propuesta de VEINTINUEVE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN EURO Y TREINTA UN CÉNTIMOS DE EURO (29.651,31 €), no por los criterios técnicos aplicados en· abstracto, sino por la imposibilidad material y jurídica de fijar un quantum definitivo en el momento actual.

Tal y como reconoce la propia aseguradora, dicha valoración tiene carácter "provisional y estimativo" y se ha realizado "sin haber visitado a la lesionada".

Quinto.- Situación médica actual.- A día de hoy la compareciente continúa en situación de baja médica pendiente de intervenciones quirúrgicas y tratamientos rehabilitadores esenciales para su recuperación conforme ya acreditamos documentalmente. En consecuencia, el proceso curativo no ha finalizado, lo que impide determinar el número definitivo de días de perjuicio personal básico y moderado, así como la existencia y grado de las secuelas definitivas».

Finalmente la reclamante solicita que el procedimiento quede en suspenso hasta que se aporte el parte de alta médica definitiva o el informe de estabilización lesional.

20. El 13 de agosto de 2026 se formula Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial por no cumplir los requisitos que determina la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Dicha desestimación se fundamenta, en síntesis, en los siguientes motivos:

«SÉPTIMO.- Sobre la forma y lugar en que se produjo la caída constan en el expediente administrativo los siguientes elementos probatorios.

En primer lugar el escrito inicial de reclamación de la afectada, en el que explica que " (...) dichos hechos ocurrieron en la fecha y hora indicada en la calle (...), cuando al bajar de la acera, se produce una caída por desnivel del asfalto y sufre rotura de tibia, peroné y meleolo (...) ". A la reclamación se adjuntaron una serie de fotografías del lugar en el que se produjo la caída, informes médicos y notas clínicas.

Por otra parte, existen dos testigos de la caída, (...), explicó que iba por la acera hacia su casa, y la vio caer y la atendió, la socorrió, vio piedras sueltas y un agujeró, por lo que

sabe se iba a subir a un coche, en zona azul. Doña (...), manifiesta que estaba en la acera y en el momento en el que fue a subir al coche para salir, fue cuando pisó la calzada y cayó.

Según una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, los ciudadanos deben aplicar la suficiente diligencia al deambular por las calles, sin que quepa esperar que la administración se constituya en aseguradora universal de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados. Es necesario que el riesgo inherente a la utilización de un determinado servicio público haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, para lo que habrá que examinar caso por caso, las circunstancias concretas concurrentes. En este caso, la deficiencia en la pavimentación a la que se atribuye por la: reclamante el hecho causante de la lesión consiste en la existencia de un socavón junto al bordillo de acera, el cual sería generador, en su caso, de un desnivel, tal y como se desprende de las fotografías aportadas en su solicitud. No cabe hablar de defectos ocultos que entrañasen algún peligro imprevisible e inevitable para la deambulación sino de una irregularidad, determinante de un desnivel en la pavimentación de pocos centímetros, generador de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y evitable con una diligencia media en la deambulación, máxime si se tiene en cuenta, tal y como cita el Consejo Consultivo de Canarias en diversos dictámenes, 'que el desperfecto se encontraba en la calzada, lugar éste no habilitado ordinariamente para el tránsito de peatones, sino de vehículos. Y aún cuando la reclamante presuntamente accedió a la calzada con el fin de subir o bajar a un vehículo allí aparcado, ello no obsta, a que la misma tendría que haber desplegado la suficiente. cautela o prudencia. Además de lo anterior, de que los hechos se produjeron sobre las 10:53 horas de la mañana, por tanto, a plena luz de día, cabe confirmar que la iluminación de la zona era buena, circunstancia ésta que ahonda aún más en la previsibilidad y evitación del desperfecto con una atención adecuada, sobre todo teniendo en cuenta de que si como asevera la reclamante en sus escritos la caída fue al subirse al coche, se deduce que previamente ya había transitado por dicha zona al bajarse del vehículo, por lo que resulta llamativo que no se percatase de dicho desnivel en el asfalto al bajarse del vehículo. Estas consideraciones no representan la atribución de ninguna acción ilícita al reclamante, ni un Juicio de culpabilidad de su conducta, sino que se limitan a constatar que el estado de la vía no generaba un peligro tan intenso como para justificar la atribución causal del daño al Ayuntamiento. Por tanto las circunstancias expuestas ponen de manifiesto la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal de conservación de las vías públicas y el daño reclamado, ya que el desperfecto en la calzada que se aduce como causa origen de la lesión era previsible y evitable con una diligencia adecuada, no implicando un nivel de riesgo que desborde o exceda notoriamente del asumible, tratándose de una patología frecuente en los viales urbanos, consistente en una ligera diferencia de nivel, de escasos centímetros, perceptible de acuerdo a un estándar medio de atención, que no puede

calificarse de verdadero obstáculo para una deambulación prudente y diligente, sin perjuicio de la eventualidad de sucesos infortunados y fortuitos o accidentales, como el sufrido por la reclamante, que no cabe conectar con el funcionamiento del servicio público municipal, que no puede garantizar una perfección absoluta del pavimento y una reparación instantánea de cada desperfecto en el mismo momento en que se produzca».

IV

1. Los requisitos precisos para reconocer responsabilidad patrimonial de la administración

A los efectos de analizar la concurrencia de los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en este caso la administración municipal, debe partirse de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española (CE), que 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*».

Los arts. 32 y 34 LRJSP,, desarrollan hoy el mandato constitucional, como antes lo hiciera la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y como también lo hace, para las entidades locales, la LRBRL, en su art. 54.

La jurisprudencia ha precisado (entre otras muchas, v. STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que «*para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

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

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

– Ausencia de fuerza mayor.

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

De los preceptos de la LRJSP antes citados se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro ordenamiento jurídico como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa -

toda lesión, dice la CE- derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque como se expresa en múltiples resoluciones del Tribunal Supremo «*de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad*».

Pero también ha declarado de forma reiterada el mismo Tribunal Supremo [p. ej., sentencia de 5 de junio de 1998] y se entiende por la práctica judicial y la doctrina consultiva 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*».

La responsabilidad existirá, por tanto, cuando el daño producido haya sido efecto o *consecuencia*, como dicen la CE y la ley, del funcionamiento del servicio público, sea este normal o anormal, y no habrá responsabilidad cuando el daño no sea consecuencia del funcionamiento del servicio, sino de otras causas, entre las cuales puede incluirse la conducta del propio perjudicado.

Así, por ejemplo, se resumen las exigencias legales en 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, diciendo que para que haya responsabilidad patrimonial *« (…) 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.

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 a 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».

Por todo ello, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser efecto del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido causado por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso, es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

La carga de probar la existencia de la relación de causalidad, es decir, su sustrato fáctico, como suele decir el Consejo en sus dictámenes, incumbe a quien reclame el daño; ver, por ejemplo, DCC 297/2023, de 6 de julio:

« (...) 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, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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, (arts. 78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

(...)

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer [del] objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (...) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (...) por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (...) . Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es (...) ».

La ley, concluye nuestro citado Dictamen *« (...) sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba».*

2. La aplicación de las reglas anteriores a los hechos de este expediente: vinculación del daño con el servicio municipal

En aplicación de toda la anterior doctrina al presente caso debe decirse que ha quedado acreditada la realidad de la caída y las lesiones padecidas por la reclamante, mediante las fotografías, los informes médicos, las declaraciones y los otros documentos incorporados al expediente.

En cuanto a la acreditación del necesario nexo causal que debe concurrir entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público, examinado el citado contenido del expediente tramitado, procede indicar lo siguiente:

Sobre el modo y manera en que tuvo lugar la caída causante de las lesiones, la reclamante hace un relato parco y poco esclarecedor pues lo describe de la siguiente manera: « (...) *dichos hechos ocurrieron en la fecha y hora indicada en la calle (...), cuando al bajar de la acera, se produce una caída por desnivel del asfalto y sufre rotura de tibia, peroné y maleolo* (...) ». A la reclamación se adjuntaron una serie de fotografías del lugar en el que se produjo la caída, informes médicos y notas clínicas.

En las fotografías aportadas puede apreciarse un socavón y algo de gravilla en el asfalto, en una zona destinada al estacionamiento de vehículos, junto a la acera. Se puede observar que hay un vehículo situado de forma perpendicular a la acera y que la lesionada aparece en el suelo de la calzada destinada al aparcamiento, en el espacio que queda entre la acera y el coche.

No consta atestado o parte de servicio de la Policía Local relativo a los hechos acaecidos, y como única prueba (distinta de la propia palabra de la reclamante) sobre el mecanismo causal de la caída consta la declaración de dos testigos presenciales de los hechos.

Sobre la prueba testifical, si bien en la reclamación presentada el 28 de agosto de 2024, tan solo unos días después de los hechos, señala como testigo a (...), posteriormente en el trámite de proposición de prueba solicita la declaración de otros testigos distintos del propuesto inicialmente.

(...) declaró que presenció la caída y preguntado por la causa de la caída responde «*por un agujero que había al lado de la acera, al bajar de la acera, en un socavón*». Se le pregunta ¿por qué razón transitaba por la vía y no por la acera? Y responde: «*por lo que sé se iba a subir a un coche, es zona azul*».

(...) manifiesta que presenció la caída cuando estaba dentro del coche, y preguntada por la causa de la caída responde «*estaba ayudando, señalizando a su padre a hacer la maniobra del coche y fue cuando cayó*». Se le pregunta ¿por qué razón transitaba por la vía y no por la acera? Y responde: «*estaba en la acera y en el momento en el que fue a subir al coche para salir fue cuando pisó la calzada y cayó*». Además declara que el desperfecto era visible.

Son estos testigos los que indican, por primera vez, que la reclamante accede a la vía destinada al aparcamiento de los vehículos porque se iba a subir a un coche, lo

cual en ningún momento había sido manifestado por la reclamante que sólo indica que se cayó al bajar de la acera por el desnivel que presentaba el asfalto, sin indicar que su intención era subirse a un coche que se encontraba estacionado en la vía, que estaba realizando la maniobra para salir.

Por tanto, podemos dar por probado que el accidente se produjo al intentar subir la interesada a un vehículo debidamente estacionado, de modo que se exige que en la zonas habilitadas para el aparcamiento la calzada también debe estar en condiciones que permitan a los ciudadanos deambular con seguridad

Este Consejo Consultivo ha dictaminado en supuestos similares al que nos ocupa, como es el caso del Dictamen 47/2021, de 4 de febrero de 2021, en el que indicábamos:

« (...) si bien el desperfecto se hallaba en la calzada, según ha señalado este Consejo Consultivo, en aplicación de las normas de circulación, los peatones pueden circular por ella, entre otras situaciones, cuando deban subir o bajar de sus vehículos como es el caso, y, de las testificales recabadas se infiere que, aunque era de día y en zona cercana al lugar de residencia de la reclamante, era imposible darse cuenta del desperfecto, pues se hallaba en la zona de aparcamiento, oculto entre dos coches, de manera que al bajar la acera para subir al suyo se tropezó sin poder evitarlo.

Así, no queda interrumpido el nexo causal por haberse producido el hecho en la calzada, ya que, como hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 294/2014: " (...) no puede ampararse la incorrecta actuación de la Administración, al incumplir sus funciones de mantenimiento y conservación de las vías, en que los administrados conozcan lo defectuoso de las mismas, máxime, al tratarse de una zona destinada al aparcamiento de vehículos, que necesaria e inevitablemente ha de ser usada por los usuarios de los mismos al bajar o subirse a dichos vehículos.

Distinto es que concurriera culpa de la reclamante por circular por lugar indebido, pues, efectivamente, ello ha de plantearse por el hecho de estar el socavón que produjo el daño en zona no habilitada para el paso de peatones, cuando se establece en el art. 121.3 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que los peatones deben circular por la acera, a no ser que resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo.

Por ello, en el caso que nos ocupa queda enervada la responsabilidad de la reclamante desde este punto de vista, puesto que concurren las circunstancias excepcionales que habilitan a los peatones para transitar por la calzada. Y es que al estar debidamente estacionado el vehículo de la interesada en la zona donde estaba el socavón a ésta le resultó imprescindible pisar la calzada por tal zona para ir desde su coche hasta la acera".

En tal sentido, como se ha señalado en la propia Propuesta de Resolución, este Consejo Consultivo ha venido señalando, entre otros, en su Dictamen 195/2018:

"Como ya ha señalado este Consejo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

No obstante, también hemos señalado en varios Dictámenes que el usuario de estos servicios públicos tiene derecho a que el funcionamiento de éstos genere confianza para los viandantes, de tal manera que cuando no hay signos aparentes de deformaciones o averías en el pavimento, por no existir éstos o por pasar desapercibidos, pueda razonablemente continuar su marcha sin temor a tropezar. Está obligado a circular con prudencia, sorteando los obstáculos que se le interpongan; pero no hasta el punto de detectar aquellos no identificables a simple vista, por estar ocultos, no iluminados o aunque visibles camuflados por el entorno (...) "» (DCC 347/2021).

En el mismo sentido el DCC 90/2012 de 16 de febrero, en el que expresamos:

«Con todo, existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido, derivado de las lesiones que soportó el afectado. Además, se considera que la responsabilidad administrativa es exclusiva, debiéndose el hecho lesivo a la deficiente realización de las funciones propias del servicio viario. Así, el art. 26.1.a) LRBRL dispone que sean servicios públicos municipales obligatorios la pavimentación de las vías públicas, cuya prestación conlleva necesariamente su mantenimiento en condiciones tales que no puedan causar perjuicios a los particulares. La existencia de socavones en la vía, en lugar de paso o de estacionamiento permitido, por su deficiente conservación, o culpa in vigilando de los servicios realizados por terceros, ha devenido un obstáculo sorpresivo para el ambular de los transeúntes, lo que constituye un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos mencionados. Es de señalar que el desperfecto se sitúa fuera del campo visual de la persona que se acerca para subir al vehículo aparcado, añadiéndose al caso que nos ocupa que el daño se causó por la noche, es decir, la visibilidad a las 00:30 era limitada, más aún cuando en las declaraciones efectuadas por el testigo presencial, folio 53, coincidentes en su contenido con lo alegado por el afectado, señalan la falta de alumbrado en la vía».

Se puede apreciar en las fotografías aportadas al expediente que el desperfecto existente en la calzada al que se imputa la caída no puede considerarse como leve, no compartiendo lo aducido en la Propuesta de resolución que lo califica de «*ligera diferencia de nivel, de escasos centímetros*».

En consecuencia, del expediente se desprende la existencia de nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos, en este caso de mantenimiento de la vía

pública, y el resultado dañoso ya que se demuestra que en la vía se produjo un riesgo para los usuarios de la misma, puesto que existía un desnivel en el asfalto de la calzada, junto al bordillo de la acera, en zona destinada a estacionamiento de vehículos, que necesaria e inevitablemente ha de ser usada por los usuarios de los mismos al bajar o subirse a dichos vehículos. Concurren en este caso las circunstancias excepcionales que habilitan a los peatones para transitar por la calzada, pues al estar estacionado el vehículo en la zona donde estaba el socavón, a la interesada le resultó imprescindible pisar la calzada por tal zona para acceder desde la acera hasta el coche.

3. La influencia de la conducta de la propia reclamante en su caída

Ahora bien, también se puede constatar que el desperfecto no era enteramente imperceptible y que no estaba oculto, ni siquiera por el propio vehículo, como se deduce del relato, de las declaraciones y de las fotografías y que la caída se produjo en horario diurno con plena visibilidad, por lo que también ha participado en la causación del daño la falta del cuidado exigible a quien transita por las vías públicas. Si, como fue el caso, el acceso del peatón no se produce desde la acera, y se requiere pisar la calzada, es responsabilidad del peatón llevar a cabo una observación, por mínima que sea, del estado del pavimento en el que ha de poner sus pies.

Por ello, una vez atendidas las circunstancias concurrentes, el grado de participación de cada agente en la producción del resultado lesivo y lo resuelto por este Consejo Consultivo en supuestos similares, se entiende razonable atenuar la responsabilidad de la Administración considerando que ha incurrido en un 60 % de responsabilidad, en tanto que la interesada debe asumir el 40 % restante, pues ésta podía haber extremado su precaución al bajar de la acera y prestar más atención al lugar por donde pisaba en aquel momento, por cuanto el defecto era visible y sorteable y los hechos ocurrieron en pleno día, como hemos dicho, aunque, no pueda obviarse que la Administración debió poner remedio al defecto existente en la vía (como hizo cuando se formuló la reclamación), por lo que esta falta de diligencia previa e incumplimiento de sus deberes legales para la reparación de la calzada conducen a considerar la caída como una consecuencia, siquiera parcial, del funcionamiento del servicio.

4. La determinación de la concreta suma de la indemnización debida

Por consiguiente, se constata la existencia de concausa, por lo que se debe indemnizar a la interesada en un 60 % de la cantidad resultante de la valoración de las lesiones, que habrá de realizarse de manera definitiva cuando, estabilizado el daño, sea posible hacer una valoración que no sea provisional -como es la obrante en el expediente- de las lesiones y el estado final de la reclamante, conforme al baremo que sea aplicable, como ella misma solicitó en su último escrito de alegaciones. La suma resultante deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, 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

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial no se ajusta a Derecho, pues procede la estimación parcial tal como se razona y se precisa en el Fundamento IV del presente Dictamen.