Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 9 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 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. 376/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y objeto de la reclamación inicial. Plazos para formularla y para resolverla

Competencia del Consejo para emitir dictamen. Normas de aplicación principal al expediente

Legitimación de la reclamante, del ayuntamiento y a una empresa de servicios

1. Mediante oficio de 14 de septiembre de 2026 (con registro de entrada en este Consejo del día siguiente), 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 indemnización por daños que, según se alega, fueron causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal 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 26.626,62 euros, cuantía que hace preceptivo el Dictamen y determina la competencia del Consejo para emitirlo, según el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), 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).

La legitimación de la Alcaldesa para solicitar el dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 12.3 LCCC.

3. Para el análisis de la Propuesta de Resolución son principalmente de aplicación, 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 (en adelante, LRJSP), la también citada 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 de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega haber sufrido ella misma daños en su esfera. En el expediente actúa mediante la representación, debidamente acreditada (pág. 181), de la abogada (...) (art. 5 LPACAP).

4.2. Por su parte, 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.

4.3. Asimismo, resulta legitimada pasivamente la entidad (...), titular de la tapa de registro a cuyo defecto atribuye la reclamante el daño sufrido, por lo que ha sido llamada al procedimiento.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, como prescribe el art. 32.2 LRJSP.

6. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, establecido por el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó por correo postal el 24 de noviembre de 2025 respecto de unas lesiones producidas tras accidente sufrido el día 27 de mayo de 2024, cuyo alcance quedó determinado el 14 de febrero de 2025, mediante informe de alta médica por máxima mejoría alcanzable con estabilización de las secuelas. Así pues, dado que el art. 67.1 LPACAP establece que «*En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas*», habiéndose determinado éste el 14 de mayo de 2024, no había

transcurrido en la fecha de la reclamación el plazo de un año que establece la norma para la prescripción de la acción.

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), pero 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 señora Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

Los motivos de la reclamación alegados por la solicitante

La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para que se le reconozca el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios que, según argumenta, se causaron por el deficiente funcionamiento del servicio viario municipal.

Como fundamento de su reclamación expone:

«PRIMERO.- En fecha 27 de mayo de 2024, sobre las 10:30 horas, (...) de 63 años sufrió una caída; en la calle (...), en la zona (...), como consecuencia de un desnivel y/o rebasamiento de la tapa de un alcantarillado, responsabilidad del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Que, dado el talud de la alcantarilla por la falta de mantenimiento y rehabilitación de las aceras, hecho no conocido por mi mandante, ni existiendo señal de advertencia alguna, hizo que, a pesar de ir caminando a un paso lento, impidiera mantener el equilibrio, cayéndose bruscamente al suelo.

Cabe destacar que la calle (...) es una vía estrecha en la que hay que ir sorteando las distintas terrazas de los restaurantes/cafeterías que se encuentran en la misma, siendo bastante concurrida, lo que dificulta aún más apreciar con claridad los desperfectos de la acera, que en cualquier caso son responsabilidad de esta administración.

Estos hechos fueron presenciados por vecinos y comerciales de la zona, los cuales acudieron a ayudarla a levantarse. En concreto las trabajadoras del bar-cafetería (...),

identificaron a la reclamante acudiendo a socorrerla mientras otro vecino de la zona, (...), se precipitaba a llamar a su marido, (...), que se encontraba en las inmediaciones.

Sin embargo, ante la imposibilidad de moverse tras la caída sufrida, se solicitó la asistencia de ambulancia para su traslado hasta el Hospital (...), centro en el que le realizan radiografía de la extremidad superior derecha, radiografía de tórax y radiografía de tórax. Además, le solicitan como prueba complementaria realizarse un TAC.

En el informe médico puede observarse que el motivo de urgencia es "caída en la vía" pública al tropezar con la tapa de una alcantarilla que rebasa la rasante" y, una vez realizadas las pruebas médicas referidas, se concluye que el diagnóstico es "fractura sin desplazamiento significativo de la tuberosidad mayor del húmero derecho que se acompaña de cambios inflamatorios locales"».

Tras citar las diversas consultas médicas a las que acude y tratamiento rehabilitador recibido, cuyos informes acreditativos aporta, continúa la reclamante señalando:

«En fecha 14 de febrero de 2025, la reclamante acude de nuevo a revisión y obtiene los siguientes informes:

Por parte de la rehabilitadora; (...), manifiesta que hasta la fecha del informe había realizado 50 sesiones de rehabilitación y le da el alta por máxima mejoría alcanzada con tratamiento rehabilitador.

Por parte del traumatólogo, (...), manifiesta que la situación se ha estabilizado con las secuelas que describe en su informe.

En su acreditación, se acompaña informe final de rehabilitadora, informe final del traumatólogo e informe evolutivo, señalado con el NÚMERO DIEZ, ONCE Y DOCE, respectivamente.

Resulta necesario destacar que la reclamante regenta y trabaja en dos negocios familiares que dependen, prácticamente en su totalidad, de su asistencia diaria, incluido los sábados, para la buena llevanza de los comercios al tratarse de una joyería y boutique desde hace más de 25 y 10 años, respectivamente, que además llevan su propio nombre (...) y "(...).

Se trata de dos negocios familiares con un horario al público de lunes a sábado que durante seis meses no ha contado con una de sus dueñas, trabajadora y gerente, que es la reclamante, lo que ha supuesto una merma directa en los ingresos, debiendo cerrar en muchas ocasiones por falta de personal para abrir ambos comercios.

Como es sobradamente conocido por esta Administración, los pequeños negocios locales requieren del trato personalizado al que están acostumbrados los clientes habituales, incidiendo la ausencia de la reclamante directamente en el volumen de ventas.

La reclamante ha recibido el alta por estabilización en fecha 14 de febrero de 2025 y el alta laboral en fecha 15 de abril de 2025, de conformidad con los partes señalados con el NÚMERO TRECE Y CATORCE, respectivamente.

Por último, y sin perjuicio de todo lo anterior, se aporte informe pericial médico elaborado por el Dr. (...), colegiado n.º (...), de fecha 23 de mayo de 2025, en el que expone pormenorizadamente los hechos expuestos previamente y valora los daños y secuelas sufridos por al reclamante, alcanzando las siguientes conclusiones:

"PRIMERA. Que (...) un accidente por caída en/a vía pública el día 27.05.2024. Consta diagnóstico de fractura de tuberosidad mayor de humero derecho. Consta igualmente alta por estabilización el día 14.02.2025. Consta valorada alta laboral posterior, fechada el día 15.04.2025.

SEGUNDA. Que ha precisado tratamiento médico y rehabilitador. Documenta seguimiento periódico y tratamiento rehabilitador a cargo de especialistas en Clínica (...), que confirma alta por estabilización el día 14.02.2025. En dicho momento la movilidad del hombro derecho estaba estabilizada en 160° abducción, 170 de flexión, rotación externa e 30º y rotación interna a L3.

TERCERA. Que en base a la documentación médica aportada y exploración practicada se valoran 263 días de perjuicio personal de carácter moderado (hasta el día 14.02.2025) en presencia de secuelas baremadas de Sp, obtenidas de la tabla 2.A.1 del baremo de lesiones 35/2025".

(...)

SEGUNDO.- En aras de acreditar el mal estado de la vía pública y, en consecuencia, la responsabilidad del Ayuntamiento al que me dirijo, en fecha 28 de mayo de 2024, (...), en nombre de mi mandante, solicita al Ilustre Notario de Las Palmas, (...), levante acta de presencia, bajo el número 1.231 de su protocolo.

En el acta referida, el Notario deja constancia "de que la alcantarilla allí ubicada, tiene un resalte sobre el empedrado de la calle, proceda a medir dicho resalte, y presencie cómo se procede a tomar diversos planos fotográficos".

Asimismo, del reportaje fotográfico efectuado por el Notario e incorporado al Acta, se desprende que el rebasamiento del alcantarillado es de un poco más de 1cm, siendo por ello que la causa de la lesión sufrida por mi mandante son consecuencia del mal estado, conservación y rehabilitación de las calles peatonales de la zona (…).

Ello, además, es un hecho perfectamente previsible y evitable para el Ayuntamiento, ya que al parecer no era la primera vez que sucedía, y de lo cual tenía perfecto conocimiento a fin de dar una solución, como venían reclamando los vecinos desde hacía un tiempo, o al

menos haber prevenido a los usuarios mediante carteles del mal estado de la tapa del alcantarillado en desnivel con la acera.

(...) Que, por analogía, en aplicación de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre sobre el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación y en base a los informes médicos aportados, se reclama en concepto de indemnización las siguientes cantidades:

PERJUICIO PERSONAL PARTICULAR MODERADO

263 días x 64,25€ 16.897,75€

SECUELAS

5 puntos de secuela x 1.169,72 (para 63 años) 5.848,60€

GASTOS RESARCIBLES (art. 32 de la Ley 40/2015)

Facturas de rehabilitación 1.275,00€ (50 sesiones x 5 bonos de diez sesiones de 255€ cada uno). (doc. 5)

Factura consulta médica 58,00€ (doc. 5)

Factura traumatólogo (…) 90,00€ (doc. 15)

Factura Acta Notarial 186,77€ (doc. 17)

Factura Informe pericial 695,50€ (doc. 15)

Factura revisión rehabilitación 45,00€ (doc. 5)

GASTO PREVISIBLE POR REHABILITACIÓN AMBULATORIA FUTURA (PREVISTA INFORME MÉDICO)

6 bonos de 10 sesiones valorados en 255 €/cada uno 1.530€.

TOTAL INDEMNIZACIÓN RECLAMADA 26.626,62 €».

A su reclamación acompaña diversos informes clínicos, partes de IT, informe médico pericial que incorpora fotografías de la lesionada, acta de presencia notarial que también incorpora fotografías del lugar, varias facturas de rehabilitación e importes de informe médico pericial y acta notarial aportados.

Finalmente, interesa la reclamante como medios de prueba los siguientes:

«•Documental: la aportada a nuestro escrito de reclamación por reproducido.

•Testifical: (...), por ser su testimonio de interés al haber presenciado la caída y ser vecino de la zona, con teléfono (...).

•Pericial: El informe de valoración médico aportado de (...) y su ratificación y/o aclaración y/o complemento».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial

1. El procedimiento se inicia mediante escrito presentado por correo postal por (...), el 24 de noviembre de 2025.

2. Con fecha 28 de noviembre de 2025 se comunica la presentación de la reclamación a la aseguradora municipal, (...).

3. Con fecha 6 de marzo de 2026 se admite a trámite la reclamación y se inicia la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, lo que se notifica a la reclamante el 7 de abril de 2026.

Con fecha 9 de marzo de 2026 se solicita Informe del Servicio (art. 81.1 LPACAP) a la Sección de Vías y Obras, que lo emite el 25 de marzo de 2026, señalando:

« (...) 1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso, desconociéndose el estado de la tapa y del pavimento el día del incidente. Según las fotografías aportadas al expediente, la tapa de registro se encuentra ubicada en la vía peatonal de la calle (...) a la altura del número 2.

2. Dicha tapa, según las fotografías aportadas, se corresponde con el registro de las instalaciones de (...) de dimensiones 960x720 mm, que no se encuentra en el ámbito de gestión de esta Sección de Vías y Obras, siendo la misma responsabilidad de (…).

3. Tras el conocimiento de la denuncia, se gira visita de inspección con fecha 17 de marzo de 2026, observándose que dicha tapa no asienta bien en su marco, lo que produce que la misma sobresalga aproximadamente 1,5 cm, foto n.º 1.

4. Con fecha 17 de marzo de 2026 se crea la incidencia 1-0823/26 para darse traslado a la compañía (...), la anomalía de la tapa de registro en cuestión, indicándosele que: " (...) se ha observado arqueta por encima de la rasante de la acera, produciendo caídas a peatones (...) ".

5. Se adjuntan fotografías y parte de verificación de la incidencia».

4. Con fecha 9 de marzo de 2026 se solicita a la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria documentación relativa a los hechos de la reclamación, esto es, partes de anomalías o desperfectos en el lugar del suceso, partes de incidencias, informes, etc. que obren en ese Servicio, remitiendo la Policía Local informe el 19 de mayo de 2026 en el que se señala que no consta informe alguno en relación con los hechos.

5. El 9 de marzo de 2026 se requiere a la entidad aseguradora municipal para que realice valoración de las lesiones por las que se reclama. La misma se aporta el 13 de marzo de 2026, tras haberse personado en el procedimiento la representación de la aseguradora a fin de consultar el expediente administrativo. En el informe de valoración se expone:

«Respecto a la valoración de las lesiones solicitadas le informamos que, de forma provisional y estimativa, basada únicamente en el contenido de los informes médicos aportados y sin haber visitado a la lesionada, la Asesoría Médica de (…) valora las lesiones de la siguiente forma:

Año ocurrencia 2024. Edad 63 años

-121 días Moderados x 64,26 = 7775,56 euros

-141 días Básicos x 37,06 = 5225,74euros

-2 puntos de secuela fisiológica= 1720,22 euros

La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 14721,52 Euros».

6. Con fecha 14 de mayo de 2026 se dicta acuerdo probatorio admitiendo como pruebas la documental y la testifical, propuestas por la reclamante, de lo que ésta recibe notificación el 1 de junio de 2026.

7. Tras la citación del testigo, (...) se procede a recibir su declaración el 15 de junio de 2026, (páginas 197 a 203).

8. Consta diligencia del 15 de junio de 2026 de incorporación del poder de la interesada en favor de (...), quien aportó el pliego de preguntas que se realizaron en la prueba testifical.

9. Constatado que la tapa de registro es de titularidad de «*(…)*», en fecha 16 de junio de 2026 se solicita informe a esta entidad, de lo que recibe notificación en la misma fecha, viniendo a presentarlo el 14 de julio de 2026, en el que señala:

«Analizadas las cuestiones planteadas y la documentación aportada, entendemos que las instalaciones eléctricas de esta empresa distribuidora, (…), no sufren anomalías atinentes a su mantenimiento o conservación.

Esta clase de elementos, como cualquiera de los que componen la vía pública, baldosas, registros, mobiliario, juntas, pueden sufrir pequeños desniveles que no pueden considerarse defectos o elementos de riesgo, pues son consustanciales a su propia existencia y a la finalidad dotacional que cumplen.

En este caso concreto, una vez hemos tenido conocimiento del estado de la instalación, esta distribuidora actuó con la debida diligencia, procediendo a la comprobación de la

instalación y a la adopción de las medidas oportunas para garantizar las adecuadas condiciones de seguridad de la arqueta.

Por lo anteriormente expuesto, estimamos que la responsabilidad por los presuntos daños no es imputable a (...)».

10. El 13 de agosto de 2026 se emite acuerdo para la personación de nuevo interesado en el procedimiento, al ser un tercero, (...), titular de la tapa de registro a cuyo defecto atribuye la reclamante el daño sufrido. Se notifica este acuerdo a la referida entidad el 14 de agosto de 2026.

11. El 13 de agosto de 2026 se acuerda practicar el trámite de audiencia, confiriendo a la interesada y a (...), un plazo de diez días para examinar el expediente, formular alegaciones y aportar cuantos documentos y justificaciones consideren oportunos, de lo que ambos reciben notificación el día siguiente.

12. El 27 de agosto de 2026 la reclamante presenta escrito formulando alegaciones en las que, por un lado, refiere que la propia Administración reconoce la existencia del desperfecto en la tapa de arqueta, así como su titular, en sus respectivos informes, amén de haberse producido la reparación de la tapa tras la declaración testifical en el procedimiento. Por otro lado, se opone a la valoración pericial de la aseguradora municipal, al no constar valoración personal de la interesada y no justificarse la minoración de días de perjuicio ni los puntos de secuela, además de no valorar los daños materiales que se solicitan. Además, señala en sus alegaciones la reclamante, no puede atribuirse culpa alguna a la reclamante por falta de diligencia, lo que se extrae de la testifical, señalando en este punto sus alegaciones:

«El testigo describió con precisión la mecánica de la caída, confirmó que la reclamante tropezó con la tapa de alcantarillado, y explicó de forma especialmente relevante por qué el desnivel no era fácilmente perceptible para un peatón que caminara con normalidad, al declarar que "si vas mirando al suelo todo el rato, si lo ves, pero si andas con normalidad no lo ves, el suelo es del mismo color que la tapa de registro, suelo oscuro y tapa negra". Esta circunstancia de camuflaje visual desvirtúa cualquier alegación de falta de atención imputable a la reclamante, en línea con la doctrina jurisprudencial según la cual el deber de atención del peatón no alcanza a prever defectos ocultos o no señalizados, y solo la conducta exclusiva y determinante del peatón podría romper el nexo causal, lo que en modo alguno concurre en el presente caso.

Asimismo, el testigo describió la disposición de la calle (...), señalando que las terrazas y elementos decorativos existentes en el centro de la vía obligan a los peatones a transitar

por los laterales, que es precisamente donde se ubica la tapa de alcantarillado, lo que incrementa objetivamente el riesgo para cualquier vecino o visitante de la zona. Y, como ya se ha expuesto en la alegación primera, confirmó el carácter reiterado y conocido del defecto, que venía provocando caídas "con frecuencia" desde la instalación de la tapa, extremo que ninguno de los informes obrantes en el expediente desvirtúa ni contradice.

Por último, el testigo relató el estado en que quedó la reclamante tras la caída, en posición de decúbito prono, con dolor en el hombro y mareo, sin poder levantarse por sí sola, requiriendo asistencia de terceros y de servicios de ambulancia, lo que resulta plenamente coherente con el diagnóstico de fractura de la tuberosidad mayor del húmero derecho documentado en el expediente.

En conclusión, los informes recabamos y aportados, lejos de introducir duda razonable sobre la responsabilidad municipal, resultan contradichos y superados tanto por el informe técnico de la propia Sección de Vías y Obras del Ayuntamiento como por la prueba testifical practicada, que acreditan de forma contundente que el daño sufrido por la reclamante fue consecuencia directa y exclusiva del funcionamiento anormal del servicio público de conservación y mantenimiento de la vía pública, sin que concurra fuerza mayor ni conducta exclusiva de la víctima que pudiera exonerar o siquiera moderar la responsabilidad patrimonial reclamada».

13. Por su parte, el 28 de agosto 2026, se aporta escrito de alegaciones por (...), en el que se señala que se reitera el informe presentado el 14 de julio de 2026, da por reproducido ratificándose en todos sus términos.

14. El 11 de septiembre de 2026 se formula Informe Propuesta de Resolución, en sentido desestimatorio.

IV

La existencia de responsabilidad patrimonial y la valoración del daño

1. La Propuesta de Resolución: es desestimatoria porque considera que no concurren en este caso los requisitos exigidos legalmente para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. Los criterios legales y jurisprudenciales generales y sobre caídas y tropiezos en las vías públicas

La Constitución (art. 106,2) y las leyes (arts. 31 y 34 LRJSP y 54 LRBRL) contienen los mandatos de los que se derivan los criterios aplicados por la jurisprudencia y la práctica judicial, la doctrina judicial y las propias administraciones públicas para reconocer la obligación de indemnizar y que se resumen -tales criterios- de modo habitual casi con las mismas palabras por todos los

intérpretes y aplicadores de aquellas normas, y también por este Consejo, p. ej. en el reciente DCC 361/2026, de 6 de octubre, que a su vez cita otros anteriores (p. ej. 351/2026, de 18 de septiembre). Se dice en ellos:

« (...) 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 LBRL), 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».

Y en los mismos dictámenes se citaban y transcribían los razonamientos del TSJ de Aragón [STSJ 309/2024 de 16 septiembre, Rec. 199/2023] que, a su vez, refería la jurisprudencia que habría de aplicarse a un supuesto de responsabilidad patrimonial reclamada, con en este caso, por la caída del reclamante en una vía pública:

«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 [han] reiterado numerosísimas sentencias de esta Sala (...) la responsabilidad patrimonial de la administración por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, regulada en los arts. 106 CE; 139 y ss. (...), 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».

En la STSJ copiada y en nuestro dictamen se recordaba, como ahora hacemos, el resumen de su jurisprudencia formulado por el propio TS, verdaderamente lapidario:

«y 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».

Con tal fundamento o punto de partida, sostenía el Consejo que obligadamente ello conduce 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.

3. Los criterios del Consejo en sus dictámenes sobre caídas en vías públicas

Los frecuentes pronunciamientos de este Consejo sobre la responsabilidad patrimonial por caídas en la vía pública contienen criterios aplicable al presente expediente.

Sí, por ejemplo, en el repetido DCC 361/2026 formuló el Consejo un resumen de su propia doctrina, que es útil reproducir ahora, en un supuesto que guarda similitud con el de aquel expediente.

Se dijo que, por un lado, (...)

(...) 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.

Y se añadió que, por otro lado, (...)

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

De ello se pudo concluir que 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.

Y -corolario forzoso de lo anterior- se añadía que (...) *en otras palabras, ni todas las calles son iguales, ni tampoco todas las aceras, ni todas las imperfecciones (...) pueden ser de ser examinadas con las mismas reglas ni pueden serlo tampoco todas las caídas de los peatones, ni sus circunstancias de tiempo y lugar.*

Pese a ello, se sostuvo por el Consejo que *«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».*

Como se recordaba en el referido dictamen, la visibilidad y la evitabilidad de la caída, circunstancias que no cabe someter a medidas aritméticas ni exactas, han de apreciarse, sin embargo, teniendo presentes las exigencias legales que las normas en cada caso aplicables impongan como deberes de las administraciones prestadoras de los servicios públicos y como estándares de estos propios servicios.

No impide ello recordar que el juicio que debe formularse -en el dictamen y luego en la resolución final del expediente- no es un juicio de legalidad de la actuación administrativa de la administración ni del particular, y recordarse igualmente que los pronunciamientos que declaren la responsabilidad -pese a algunas expresiones incluso jurisprudenciales que parezcan decir o insinuar otra cosa- no tienen un carácter sancionador o punitivo, pues el objeto y el mandato de la Constitución y de la ley es el del resarcimiento, y no el de la sanción.

Pero, con todo, las normas que regulan los deberes de las administraciones y de los usuarios de los servicios contribuyen a esclarecer la existencia o ausencia de causalidad.

Si existe un deber de circular con cuidado y atención al propio discurrir por las vías públicas, no cabe ignorar que su incumplimiento puede tenerse por causa del daño, que no podrá imputarse al servicio público.

Y, del mismo modo, si existe un deber de mantener el servicio de modo ajustado a ciertas exigencias o estándares legales, su falta u omisión podrá llevar a imputar al funcionamiento del servicio -anormal en tal caso- el daño que se haya producido.

En nuestros dictámenes, por ello, es frecuente la invocación y el recuerdo, en lo que se refiere a los peatones, de las reglas contenidas en el Reglamento General de Circulación y en las ordenanzas y reglamentos municipales, cuyo conocimiento y casi notoriedad excusan de su cita, que imponen deberes de atención y cuidado a los transeúntes o caminantes por las vías públicas.

Y, de igual manera, es también frecuente la cita de la Orden TMA/851/2021 y de la derogada (por aquella) Orden VIV/561/2010, que fija las características que han de tener las vías públicas, las calles y sus aceras, y los requisitos de las llamadas -concepto de aplicación particular a este expediente- «*zonas de plataforma única*», [*donde el itinerario peatonal accesible y la calzada estén a un mismo nivel*], normas todas que orientan los deberes y actuaciones públicas a la seguridad de los usuarios, tanto vehículos como peatones, como uno de sus propósitos principales.

La doctrina del Consejo ha sido constante y coincidente con estas reglas, tanto en los pronunciamientos recientes como en otros anteriores; así, p. ej., nuestro Dictamen 397/2024, de 3 de julio, con cita detallada de otros anteriores, sintetiza los criterios del Consejo:

« (...) la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente: " (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)".

Asimismo, nuestra reiterada doctrina recogida, entre otros, en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio, viene a completar lo anterior al señalar:

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

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o

elementos que dificulten su 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"».

4. La aplicación de las anteriores y reglas y doctrinas a este expediente

Sentado lo anterior, en el presente caso y mediante las pruebas obrantes en el expediente ha quedado acreditado el hecho lesivo. Tanto los informes médicos de urgencias y posteriores como la declaración del testigo 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.

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

Pues bien, vez examinado el expediente, tanto su contenido propiamente documental como también, con la debida atención, las imágenes de las fotografías de diversa procedencia que se han ido incorporado, cabe alcanzar una impresión detallada de las circunstancias de la producción del daño, que han de examinarse para pronunciarse sobre su causa y, con ella, su responsabilidad.

La vía -calle de (...) o de La (...)- es una vía exclusivamente peatonal, en la que existe intensa actividad comercial y en la que también existen terrazas situadas sobre la propia vía.

No hay en ella propiamente una diferencia entre calzada reservada a los coches y acera reservada a los peatones, aunque el pavimento tiene una distinta configuración. Se trata -como antes se anunció- de una «*plataforma*» de las descritas en el art. 5.3 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, *por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados*.

Esta orden preceptúa que su diseño se ajustará al uso previsto y se incorporará la señalización e información que corresponda para garantizar la seguridad de las personas usuarias de la vía.

Además, debe cumplir las exigencias generales, también orientadas a la seguridad, entre las cuales está la obligación de que el pavimento sea duro y estable y que cumpla con la exigencia de *resbaladicidad* del Código Técnico de la

Edificación. En este caso, aunque la vía sea una calle adoquinada y no asfaltada, ha de atenerse a la regla de que *no presentará piezas ni elementos sueltos*, *con independencia del sistema constructivo que, en todo caso, impedirá el movimiento*. Si hay rejillas su colocación asegurará su *continuidad* y la inexistencia de resaltes de altura superior a 4 milímetros y en todo caso quedarán enrasadas con el pavimento.

Es ajustado al sentido común que las normas anteriores, de conocimiento y aplicación comunes, está dirigidas a la seguridad de los viandantes con la exigencia de que en la calzada o pavimento no haya obstáculos imprevisibles para el peatón que aplique la diligencia adecuada, que no es -como se dice en algún documento del expediente (testifical)- la de *ir mirando al suelo en todo momento* como forma segura de impedir caídas y tener seguridad.

Las anteriores reglas legales permiten contestar, en lo esencial, a la pregunta que se formulaba el TSJCan en la Sentencia y es citada en la Propuesta de resolución (STSJ Can 28-10-19, que cita la de 4 de febrero de 2011), acerca *de lo difícil que resulta saber cuál es el correcto estado de una vía pública*. Cuando quepa afirmar que no lo está, estima el Consejo, podrá imputarse a las deficiencias la condición de causa del daño, lo que no podrá entenderse en otro caso.

Las fotografías del expediente acreditan la certeza de las afirmaciones que se formulan, por la propia reclamante y por los servicios municipales, acerca de las dimensiones y características de la imperfección, que producía una deformación, desnivel, discontinuidad o «*resalte*» de la vía, superior a 1 cm -pero sin alcanzar los 2 cm, parece resultar de las fotos- según las medidas y las imágenes y documentos.

Y, a la vista de todo ello, no puede sostenerse que el obstáculo (la tapa de registro) fuera visible ni sorteable para un peatón medianamente atento, pues -así resulta de las fotos- no tiene ni la configuración ni el color ni la dimensión ni la altura que la hubiera hecho observable y sorteable para quien camino con normalidad.

En la jurisprudencia y la doctrina consultiva suele aludirse a la necesidad del peatón -fuente de un deber jurídico excluyente de la responsabilidad patrimonial- de soportar las irregularidades inevitables de las vías públicas, en cualquier lugar, que puedan y deben ser *advertidas* por los viandantes, cuando no supongan irregularidades *extraordinarias*, *inesperadas* o *fuera de los estándares habituales*.

A nuestro parecer este no es el caso, pues la irregularidad excede de lo visible y de lo evitable, al contrario: más bien resulta inopinada o sorpresiva por su propia

dimensión, que no alcanza a ser tan poca que no se tropiece con ella ni tanta que resulte visible y sorteable.

Sin embargo, tampoco es posible ignorar que un viandante conocedor de las características de la vía, que frecuenta y en la que trabaja o ha trabajado y que relata en su escrito que la calle (...) suele estar concurrida y ocupada por terrazas de bares y restaurantes debe prestar una atención más intensa que la media, y no puede exculparse su falta de atención en la existencia de irregularidades que exceden de lo previsible y de lo reglamentado. La hora de la caída y la buena visibilidad, además, refuerzan la idea de que su atención fue insuficiente o su confianza excesiva.

El expediente, además, hace pensar que los usuarios habituales de la vía podían conocer la existencia de sus peligros y, por ello, no es excusable que prestaran solo la atención de un caminante enteramente desprevenido.

Resulta expresivo el resumen o cita de la declaración testifical que la reclamante hace en sus alegaciones:

« (...) [el testigo] confirmó el carácter reiterado y conocido del defecto, que venía provocando caídas "con frecuencia" desde la instalación de la tapa, extremo que ninguno de los informes obrantes en el expediente desvirtúa ni contradice"».

A ello se ha de unir el propio reconocimiento del testigo, al responder a la pregunta tercera de la reclamante, de que el desperfecto era visible si se camina mirando al suelo, como señala la propia interesada en sus alegaciones:

« (...) si vas mirando al suelo todo el rato, si lo ves, pero si andas con normalidad no lo ves, el suelo es del mismo color que la tapa de registro, suelo oscuro y tapa negra"».

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 30 % de responsabilidad, en tanto que la interesada debe asumir el 70 % restante, pues ésta podía prestar más atención al lugar por donde pisaba en aquel momento, aunque, no puede obviarse que la Administración debió poner remedio al defecto existente en la vía, por lo que esta falta de diligencia previa e incumplimiento de sus deberes legales para su reparación conducen a considerar la caída como una consecuencia, siquiera parcial, del funcionamiento del servicio.

5. La eventual responsabilidad del titular de la tapa de registro

La eventual responsabilidad de la instaladora de la tapa de registro no ha sido objeto de la Propuesta de Resolución, ni constan en el expediente elementos conducentes a excluir o sustituir la responsabilidad municipal por la que pueda corresponder a la citada empresa. El ayuntamiento podrá ejercer, en su caso, las acciones que crea procedentes. Pero ningún pronunciamiento ha de hacer el Consejo sobre ello.

6. La valoración del daño

En cambio, es obligado dictaminar (art. 81,2, tercero LPACAP) sobre *la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización*.

La reclamante ha presentado una valoración pericial, que sustenta su pretensión de percibir 26.626,62 €. La aseguradora municipal, como se hizo constar antes (Fundamento III, apartado 12) valora el daño en 14.721,52 €. Entiende el Consejo que debe aceptarse aquella, sostenida por un informe de perito, razonado y documentado, en vez de esta última, que se califica de *provisional* y *estimativa*. No consta que se haya formulada ninguna otra que fuera definitiva. De la señalada cantidad corresponde a la Administración abonar el 30 %, por las razones ya expuestas.

La suma tendrá que actualizarse como manda la ley y devengará los intereses que también legalmente están fijados.

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 es enteramente conforme a derecho, pues debe estimarse parcialmente la reclamación que origina este expediente, por los razonamientos y en los términos expuestos en el anterior Fundamento IV.