COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA

ESTUDIS SOBRE LA FUNCIÓ CONSULTIVA IV



Generalitat de Catalunya

COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA

ESTUDIS SOBRE LA FUNCIÓ CONSULTIVA IV

Generalitat de Catalunya

© Generalitat de Catalunya
Comissió Jurídica Assessora
Primera edició: Juny de 2026
Maquetació, muntatge i coordinació: Anna Riera
Impressió: Escenarigrafic, SL
Dipòsit legal: B 17551-2025
ISSN: 3137-7696

SUMARI

PRESENTACIÓ 9

EL CONTROL PREVENTIVO DE LAS NORMAS POR LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA. ESPECIAL REFERENCIA AL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA 11
Margarita Soler Sánchez

Resumen 11
1. Introducción. 12
2. Ley, reglamento y control de la legalidad 15
2. 1. La ley y el reglamento en el sistema de fuentes. 15
2. 2. El reglamento en el Estado autonómico. 17
2. 3. Límites materiales y formales de la potestad reglamentaria 17
2. 3. 1. Límites materiales: la reserva de ley 17
2. 3. 2. Límites formales: procedimiento y garantías 18
2. 3. 3. Límites competenciales 18
3. El control preventivo de la legalidad y la función consultiva 18
3. 1. La función consultiva en el ordenamiento jurídico español 19
3. 2. Dictámenes consultivos: tipología y efectos jurídicos 20
4. Impacto del control consultivo en la seguridad jurídica. 21
4. 1. La seguridad jurídica en su vertiente formal: claridad y coherencia del sistema 21
4. 2. La seguridad jurídica en su dimensión material: previsibilidad y confianza legítima 22
4. 3. El dictamen consultivo como instrumento de depuración técnica. 22
4. 4. Buena administración y calidad regulatoria 22
4. 4. 1. Motivación reforzada y transparencia 22
4. 4. 2. Racionalidad del proceso decisorio y control de la discrecionalidad . . . 23
5. El control de las normas por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. 24
5. 1. Control de anteproyectos de ley, proposiciones de ley y proyectos reglamentarios 25
5. 2. El control de las normas reglamentarias por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana 25
5. 2. 1. Control de la habilitación legal y del respeto a la reserva de ley. 27
5. 2. 2. Control del reparto competencial 28

5. 2. 3. Control de los límites materiales de la potestad reglamentaria 28
5. 2. 4. Control del procedimiento de elaboración del reglamento 28
5. 2. 5. Control de la técnica normativa y calidad del reglamento 29
5. 3. Impacto del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en la seguridad jurídica 30
6. Consideraciones finales 30
7. Bibliografía 32

EL CONTROL DE LA LLEI PER PART DELS ÒRGANS CONSULTIUS. FUNCIÓ DE CONTROL O FUNCIÓ CONSULTIVA? 35
Joaquín Tornos Mas

Resum 35
1. Introducció 36
2. Funció consultiva i funció de control. Criteris generals 37
3. Els òrgans consultius autonòmics i la seva intervenció en els procediments d'aprovació de normes amb força de llei 38
3. 1. Els consells consultius 38
3. 2. La intervenció en el procediment d'aprovació de normes amb força de llei. Elements comuns i diferenciats 39
3. 3. Caràcter de la funció consultiva 41
3. 4. Efectes del contingut del dictamen de l'òrgan consultiu 47
4. El Consell de Garanties Estatutàries i el dictamen vinculant. Una breu història . . . 48
5. Bibliografia 52

LA VIVIENDA COMO OBJETO DE INTERVENCIÓN JURÍDICA COMPLEJA ANTE LOS RETOS AMBIENTALES Y SOCIALES 55
Alba Nogueira López

Resumen 55
1. Introducción 56
2. El concepto jurídico de vivienda y su evolución desde los derechos fundamentales 58
3. Derecho a la vivienda y derecho de propiedad: revisión de una dicotomía clásica 61
4. Repensando el derecho de propiedad en una sociedad en cambio 64
4. 1. Vivienda, servicios públicos y sostenibilidad social 66
4. 2. Transición climática, planificación urbana y consumo de suelo 68
4. 3. El juicio de proporcionalidad o razonabilidad de la intervención en la propiedad en materia de vivienda 71

5. Conclusiones 78
6. Bibliografía 79

EL DRET A L'HABITATGE DES DE LA PERSPECTIVA DE COMPETÈNCIA. 83
Roger Loppacher i Crehuet
Resum 83
1. El dret a l'habitatge en la Constitució espanyola 84
2. Avaluació de l'impacte competitiu en relació amb el Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora 87
3. Consideracions finals 98
4. Bibliografia 100

LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE L'ADMINISTRACIÓ PER CAIGUDES A LA VIA PÚBLICA: LA DOCTRINA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA 103
Lucía Casado Casado
Resum 103
1. Introducció 105
1. 1. La importància de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en l'àmbit local 106
1. 2. La responsabilitat patrimonial de l'Administració per caigudes a la via pública en l'activitat de la Comissió Jurídica Assessora 106
2. La competència dels municipis: l'abast de la competència sobre pavimentació de les vies públiques 111
3. La responsabilitat patrimonial de les administracions locals per danys a la via pública 114
3. 1. El règim jurídic aplicable 114
3. 2. Les principals característiques del sistema de responsabilitat patrimonial . . . 115
3. 3. Els requisits substantius per a l'existència de responsabilitat patrimonial. . . . 117
4. La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora (I): els criteris establerts amb caràcter general 120
4. 1. El dany 120
4. 2. L'antijuridicitat del dany i el funcionament normal o anormal del servei públic: els estàndards del servei de pavimentació de la via pública 121
4. 3. La relació de causalitat: el deure de manteniment i conservació de l'Administració local *versus* el deure de diligència de la ciutadania 134

5. La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora (II): els criteris establerts en supòsits específics 145
5. 1. Les caigudes a la via pública quan hi ha una empresa contractista de l'Administració pública 146
5. 2. Les caigudes en escocells 153
5. 3. Les caigudes amb patinets elèctrics 154
5. 4. Les caigudes provocades per tapes de registre 158
5. 5. Les caigudes en guals 161
6. Consideracions finals 162
7. Bibliografia 165

LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE L'ADMINISTRACIÓ PER CAIGUDES A LA VIA PÚBLICA: LA DOCTRINA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA[1]

Lucía Casado Casado

Catedràtica de Dret Administratiu de la Universitat Rovira i Virgili. Membre de la Comissió Jurídica Assessora

RESUM

Aquest estudi examina el marc jurídic de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques per danys causats per caigudes a la via pública, amb especial atenció a la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora (CJA). L'objectiu és sistematitzar els criteris d'aplicació del règim vigent mitjançant un enfocament pràctic basat en l'anàlisi de dictàmens recents d'aquest òrgan consultiu i de la jurisprudència contenciosa administrativa. El treball s'organitza en cinc apartats. El primer, de caràcter introductori, posa de manifest la importància de la responsabilitat patrimonial en l'àmbit local i aporta algunes dades estadístiques sobre la responsabilitat patrimonial de l'Administració, que representa més del 50 % de l'activitat de la CJA. El segon analitza l'abast de la competència municipal sobre pavimentació de les vies públiques. El tercer realitza una síntesi del marc jurídic aplicable, les principals característiques del sistema de responsabilitat patrimonial i els requisits substantius per a l'existència de responsabilitat patrimonial. Els apartats següents analitzen d'una manera detallada la doctrina de la CJA sobre responsabilitat per caigudes a la via pública, tant els criteris establerts

1. Aquest treball s'ha realitzat dins del grup de recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat, de la Universitat Rovira i Virgili, del qual l'autora és membre, reconegut com a grup de recerca consolidat i que compta amb el suport del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

amb caràcter general (apartat quart) com els establerts en supòsits específics (apartat cinquè). A l'últim, el treball clou amb unes consideracions finals derivades de l'anàlisi duta a terme.

SUMARI

1. Introducció

1. 1. La importància de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en l'àmbit local

1. 2. La responsabilitat patrimonial de l'Administració per caigudes a la via pública en l'activitat de la Comissió Jurídica Assessora

1. 2. 1. La diversa casuística

1. 2. 2. Algunes dades estadístiques

2. La competència dels municipis: l'abast de la competència sobre pavimentació de les vies públiques

3. La responsabilitat patrimonial de les administracions locals per danys a la via pública

3. 1. El règim jurídic aplicable

3. 2. Les principals característiques del sistema de responsabilitat patrimonial

3. 3. Els requisits substantius per a l'existència de responsabilitat patrimonial

4. La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora (I): els criteris establerts amb caràcter general

4. 1. El dany

4. 2. L'antijuridicitat del dany i el funcionament normal o anormal del servei públic: els estàndards del servei de pavimentació de la via pública

4. 2. 1. Els estàndards del servei com a element clau per a determinar l'antijuridicitat del dany

4. 2. 2. Supòsits en què el dany s'ha considerat antijurídic: alguns exemples

4. 3. La relació de causalitat: el deure de manteniment i conservació de l'Administració local *versus* el deure de diligència de la ciutadania

4. 3. 1. Els criteris generals

4. 3. 2. Altres circumstàncies que influeixen en la determinació o exclusió de la responsabilitat de l'Administració pública

4. 3. 3. Els supòsits d'alteració de la relació de causalitat: la culpa de la víctima i la intervenció d'una tercera persona

4. 3. 4. La força major i el cas fortuït

5. La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora (II): els criteris establerts en supòsits específics

5. 1. Les caigudes a la via pública quan hi ha una empresa contractista de l'Administració pública

5. 2. Les caigudes en escocells

5. 3. Les caigudes amb patinets elèctrics

5. 4. Les caigudes provocades per tapes de registre

5. 5. Les caigudes en guals

6. Consideracions finals

7. Bibliografia

1. INTRODUCCIÓ

La responsabilitat patrimonial de les administracions públiques constitueix, des d'una perspectiva quantitativa, el principal àmbit d'actuació dins de l'activitat de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, ja que més de la meitat dels dictàmens emesos cada any versen sobre aquesta matèria. Cada vegada són més els ciutadans i les ciutadanes que reclamen per danys i perjudicis a les administracions públiques, i són molts els expedients sobre responsabilitat patrimonial que entren a la Comissió per a ser objecte de dictamen, i una bona part d'aquests estan relacionats amb caigudes a la via pública, matèria que és una font contínua de reclamacions davant dels municipis.

Atesa la importància d'aquesta matèria i la seva rellevància en l'àmbit local, aquest estudi analitza en profunditat el marc jurídic de la responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública,[2] però ho fa des d'un vessant eminentment pràctic, tenint en compte la doctrina desenvolupada per la Comissió Jurídica Assessora i també la jurisprudència contenciosa administrativa. Precisament en aquest enfocament rau l'originalitat d'aquest treball, que pretén il·lustrar sobre els criteris establerts en aquesta matèria a l'hora de decidir sobre l'aplicació de la normativa vigent en casos concrets, i així esdevenir una eina útil per a tots els operadors jurídics en aquest àmbit.

Amb aquesta finalitat, el treball s'estructura en cinc apartats. El primer, de caràcter introductori, a més de posar de manifest la importància de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en l'àmbit local, aporta algunes dades estadístiques sobre la responsabilitat patrimonial de l'Administració per caigudes a la via pública en l'activitat de la Comissió Jurídica Assessora. El segon apartat se centra en l'anàlisi de l'abast de la competència municipal sobre pavimentació de les vies públiques; aspecte de gran rellevància per a l'examen del tema objecte d'aquest estudi. El tercer realitza una breu síntesi del marc jurídic aplicable, de les principals característiques del sistema de responsabilitat patrimonial i dels requisits substantius per a la seva existència; tema de referència inexcusable quan s'aborda la responsabilitat patrimonial en qualsevol àmbit. Els apartats següents analitzen en particular i d'una manera detallada la doctrina de la Comissió sobre responsabilitat per caigudes a la via pública, tant els criteris establerts amb caràcter general (apartat quart) com els establerts en supòsits específics (apartat cinquè). A l'últim, l'estudi finalitza amb unes consideracions finals.

---

2. Sobre la responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública *vid.* aquest treball recent: Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2025): "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones locales por daños en la vía pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 120.

1. 1. La importància de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en l'àmbit local

La responsabilitat patrimonial té una gran importància en l'àmbit local. En la mesura que els ens locals són prestadors de nombrosos serveis a la ciutadania, també són nombrosos els supòsits en què es posa en qüestió la gestió dels serveis públics que són competència dels municipis, comarques, províncies i altres ens locals (pavimentació de les vies públiques, enllumenat públic, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, transport col·lectiu urbà de viatgers...), per entendre o considerar que existeix inactivitat o insuficiència en les actuacions d'inspecció, control i gestió dels serveis i que fruit d'aquesta inactivitat o activitat insuficient s'ha produït un dany.[3] Per tant, són molts els procediments de responsabilitat patrimonial que cada any tramiten les entitats locals, com també són molts els procediments tramitats pels municipis, en particular com a conseqüència de caigudes ocorregudes a la via pública.

Efectivament, l'aplicació del règim de la responsabilitat patrimonial als ens locals ha assolit una dimensió molt notable, i l'increment de les reclamacions i dels procediments de responsabilitat que s'han de tramitar ha estat exponencial, fins al punt que alguns autors, com Fuentes i Gasó o Paricio Rallo, consideren que el resultat "*es una responsabilidad que considerada en su conjunto desborda claramente el límite de lo razonable y lo sostenible*"[4] i "*ha cercenado notablemente los erarios municipales en una progresión hacia la no sostenibilidad económica*".[5]

En aquest context, en l'àmbit local, un gran nombre de les reclamacions de responsabilitat patrimonial que s'insten són per danys derivats de caigudes o accidents a la via pública, com a conseqüència de l'estat de conservació deficient del paviment de les voreres o la calçada, del manteniment defectuós d'aquests espais o de la manca de mesures de protecció o senyalització.

1. 2. La responsabilitat patrimonial de l'Administració per caigudes a la via pública en l'activitat de la Comissió Jurídica Assessora

La responsabilitat patrimonial ocupa una bona part de l'activitat de la Comissió Jurídica Assessora, atès que la intervenció d'aquest òrgan consultiu

3. Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): "El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015, en particular por daños en la vía pública", *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 11, p. 319.

4. Paricio Rallo, Eduard (2006): "Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en la vía pública", *Quaderns de Dret Local*, núm. 12, octubre, p. 91.

5. Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): *op. cit.*, p. 319.

en aquest procediment té lloc amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que estableixen els articles 8.3.a) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, i 86 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, respecte de les reclamacions de responsabilitat patrimonial la quantia de les quals sigui igual o superior als 50.000 euros.

Dins d'aquest àmbit, cada any són molts els expedients que hi entren i els dictàmens emesos sobre caigudes a la via pública, que han experimentat un creixement important els últims dos anys. Per tant, les caigudes a la via pública constitueixen un tema recurrent en l'activitat de la Comissió –circumstància, d'altra banda, comuna a altres òrgans consultius–, que ha donat lloc a una doctrina consolidada, com s'examina més endavant.[6]

A continuació, s'analitza la diferent casuística amb què es troba la Comissió en aquests tipus d'expedients i també es mostren algunes dades estadístiques sobre l'activitat desplegada en aquest àmbit.

1. 2. 1. La diversa casuística

La casuística d'expedients de responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública que arriba a la Comissió és molt variada.[7] Es tracta de reclamacions plantejades en supòsits molt diversos, però fonamentades en un estat deficient de la via pública, una manca de manteniment o l'absència de mesures de protecció o senyalització.

D'una banda, l'origen d'un gran nombre de reclamacions es troba en lesions o danys patits per la ciutadania per caigudes mentre camina[8] per la via pública com a conseqüència del defectuós estat de conservació o man-

---

6. *Vid. ut infra* els apartats 4 i 5 d'aquest treball.

7. Bustillo Bolado, Roberto Orlando (2013): "Capítulo XXXII. Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos a causa de deficiencias en calles y vías", a Quintana López, Tomás (dir.) i Casares Marcos, Anabelén (coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, vol. II, 2a ed., València, Tirant lo Blanch, p. 1785, destaca el predomini de la casuística en aquesta matèria:
"*Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la jurisprudencia menor de los Tribunales Superiores de Justicia al respecto arroja como resultado un elevado casuismo, con numerosas sentencias con criterios interpretativos y valorativos de no siempre fácil encaje, lo que determina en muchas ocasiones la ausencia de una razonable predictibilidad de la decisión judicial. Ello no solo contribuye al desaliento de los interesados en la legítima defensa de sus intereses y derechos legítimos, sino que, además, dificulta que las resoluciones contencioso-administrativas cumplan esa función adicional tantes veces destacada por la doctrina: servir de guía y orientación a las Administraciones Públicas.*"

8. També hi ha alguns supòsits de reclamacions per caigudes de persones que circulen amb cadira de rodes. És el cas, per exemple, dels dictàmens 475/2024 i 348/2025.

teniment del paviment de les voreres,[9] de la calçada[10] o altres elements de l'espai públic, com escocells,[11] fanals[12] o elements del mobiliari urbà –per exemple, tapes de registre–.[13] En aquests casos, els elements causants de la lesió poden ser molt variats: sots,[14] rajoles o llosetes soltes,[15] panots aixecats,[16] desnivells,[17] relliscades (amb tapes metàl·liques,[18] plaques de gel,[19] plaques de registre,[20] sorra,[21] graveta,[22] taques d'oli[23] o per altres motius[24]), ensopegades amb pilones,[25] escocells[26] o qualsevol altre tipus d'objecte –per exemple, un tió de Nadal–,[27] etc.

9. Per exemple, dictàmens 379/2025 i 385/2025.

10. Per exemple, dictàmens 190/2021, 332/2021, 207/2024, 265/2024, 442/2024, 489/2024, 519/2024, 27/2025 i 513/2025.

11. Per exemple, dictàmens 237/2016, 145/2022, 284/2023, 323/2023, 475/2024, 499/2024, 508/2024, 543/2024, 348/2025, 417/2025 i 516/2025.

12. Per exemple, dictàmens 48/2022 i 76/2024.

13. És el cas dels recents dictàmens 116/2025 i 499/2025.

14. Entre d'altres, dictàmens 78/2020, 77/2024 i 381/2025.

15. Per exemple, dictàmens 75/2021, 189/2021, 202/2021 i 171/2025.

16. Per exemple, dictàmens 383/2023, 156/2024, 308/2024, 405/2024, 526/2024, 141/2025, 269/2025, 373/2025, 383/2025 i 402/2025.

17. *Vid.*, entre d'altres, els dictàmens 501/2004, 178/2012, 48/2014, 198/2021, 77/2023, 440/2024, 558/2024, 6/2025, 27/2025 i 86/2025.

18. Per exemple, dictàmens 63/2022, 33/2024, 355/2024 i 350/2025.

19. Per exemple, dictàmens 242/2024 i 47/2025.

20. Per exemple, dictàmens 147/2024 i 54/2025.

21. Per exemple, dictàmens 109/2021, 281/2022, 36/2023 i 299/2023.

22. Per exemple, dictàmens 84/2020, 109/2021, 136/2024 i 33/2025.

23. Per exemple, dictàmens 391/2021, 392/2021 i 226/2025.

24. *Vid.*, entre d'altres, els dictàmens 256/2021, 154/2022 i 148/2023.

25. Per exemple, dictàmens 438/2004 i 159/2020.

26. *Vid.* els dictàmens relacionats en la nota a peu de pàgina núm. 11.

27. És el cas del recent Dictamen 195/2025.

D'una altra, també són moltes les reclamacions originades per caigudes de patinets elèctrics,[28] bicicletes,[29] motocicletes o ciclomotors.[30] De fet, és creixent el nombre de reclamacions per caigudes amb patinets elèctrics.[31]

Així mateix, arriben a la Comissió alguns supòsits de reclamacions de responsabilitat patrimonial per caigudes o accidents a la via pública originats per caigudes d'arbres o palmeres.[32]

1. 2. 2. Algunes dades estadístiques

Cada any el percentatge de dictàmens emesos per la Comissió en matèria de responsabilitat patrimonial supera el 50 %.[33] Si s'analitzen les dades relatives

---

28. Per exemple, *vid.* els dictàmens 293/2024, 323/2024, 515/2024, 7/2025, 70/2025, 167/2025, 198/2025, 220/2025, 233/2025, 370/2025 i 433/2025.

29. *Vid.*, entre d'altres, els dictàmens 273/2021, 274/2021, 391/2021, 392/2021, 135/2023, 287/2023, 292/2023, 327/2023, 341/2023 i 318/2024.

30. Per exemple, *vid.* els dictàmens 320/2022, 338/2022, 36/2023, 95/2023, 136/2023, 97/2024, 99/2024, 254/2024, 457/2024, 226/2025 i 412/2025.

31. *Vid.* l'apartat 5.3 d'aquest treball.

32. *Vid.*, per exemple, els dictàmens 257/2021, 326/2022, 479/2024 i 225/2025.

33. La situació és similar en altres òrgans consultius. Per exemple, segons les dades recollides en les respectives memòries anuals de 2024, el Consell Consultiu de Castella i Lleó aquest any va emetre un total de 531 dictàmens, 402 dels quals dins de l'àmbit de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques –190 per danys originats a les vies públiques–, que suposen un percentatge del 75,71 % de l'activitat total del Consell; el Consell Consultiu del Principat d'Astúries va emetre un total de 231 dictàmens, dels quals 190 en matèria de responsabilitat patrimonial (un 82,25 % del total), 59 dels quals corresponents a danys a vies públiques, i del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, 411 dels 710 dictàmens emesos van correspondre a responsabilitat patrimonial, la qual cosa implica un percentatge del 57,89 %. I, segons les dades de la memòria de 2023, el Consell Consultiu d'Andalusia va emetre 1.213 dictàmens, 583 dels quals en matèria de responsabilitat patrimonial (el 48,06 % del total) i, concretament, 224 en l'àmbit viari.
Tanmateix, cal tenir en compte que, en el cas del Consell Consultiu de Castella i Lleó, aquest òrgan ha de ser consultat preceptivament per l'Administració, en el cas de reclamacions de responsabilitat patrimonial, quan les indemnitzacions reclamades siguin de quantia igual o superior a 6.000 euros, en l'àmbit de l'Administració autonòmica, i 3.000, en l'àmbit d'altres administracions públiques (article 4.1.i).1r de la Llei 1/2002, de 9 d'abril, reguladora del Consell Consultiu de Castella i Lleó); en el cas del Consell Consultiu del Principat d'Astúries, és consultat preceptivament en les reclamacions de responsabilitat patrimonial formulades contra l'Administració del Principat d'Astúries o contra les entitats locals del seu àmbit territorial a partir de 6.000 euros (article 13.1.k) de la Llei 1/2004, de 21 d'octubre, del Consell Consultiu); en el cas del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en els expedients de responsabilitat patrimonial de quantia superior a 30.000 euros (article 10.8.a) de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana); i, en el cas del Consell Consultiu d'Andalusia, ha d'emetre dictamen sobre les reclamacions administratives d'indemnització per danys i perjudicis tramitades per l'Administració de la comunitat autònoma de quantia superior a 70.000 euros, i sobre les reclamacions en matèria de responsabilitat patrimonial tramitades per altres administracions públiques quan la quantia sigui superior a 50.000 euros (article 17.10.a) i 17.14 de la Llei 2/2024, de 19 de juliol, del Consell Consultiu d'Andalusia).

als darrers quatre anys,[34] resulta que, l'any 2022, 244 dels 422 dictàmens emesos versaven sobre responsabilitat patrimonial –el 57,82 % del total–; el 2023, 215 dels 406 totals –el 52,96 %–; el 2024, 318 dels 561 totals –el 56,68 %–, i, el 2025, 289 dels 472 dictàmens emesos fins al 31 d'octubre –el 61,23 %–.

Bona part d'aquests dictàmens en matèria de responsabilitat patrimonial versen sobre caigudes a la via pública. Així, dels 244 de dictàmens aprovats en matèria de responsabilitat patrimonial l'any 2022, 44 eren sobre caigudes a la via pública –el 18,03 % del total d'expedients emesos sobre responsabilitat patrimonial–; el 2023, de 215 dictàmens, 47 –el 21,86 %–; el 2024, de 318 dictàmens, 79 –el 24,84 %–, i, el 2025 (fins al 31 d'octubre), de 289 dictàmens, 55 –el 19,03 %–.

Pel que fa referència al sentit dels dictàmens aprovats, resulta que la gran majoria desestima les reclamacions de responsabilitat patrimonial presentades. Efectivament, cada any més del 80 % dels dictàmens emesos en expedients de responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública tenen un sentit desestimatori i, algun any, aquest percentatge arriba al 90 %. Així, l'any 2022, 36 dels 44 dictàmens aprovats en aquest àmbit van tenir sentit desestimatori –el 81,82 %–; el 2023, 42 dels 47 dictàmens emesos –el 89,36 %–; i, el 2024, 71 dels 79 dictàmens –el 89,87 %–.

Per tant, són pocs els dictàmens que contenen un pronunciament estimatori –el 18,18 % el 2022; el 10,64 % el 2023, i el 10,13 % el 2024–. Respecte del percentatge de dictàmens que estimen totalment la pretensió de la part reclamant, és molt baix. De fet, el 2024 no hi ha cap dictamen en aquest sentit, i els anys 2022 i el 2023 només n'hi ha un cada any, la qual cosa suposa el 2,27 % i el 2,13 %, respectivament, sobre el total de dictàmens emesos en matèria de responsabilitat per caigudes a la via pública. I els casos d'estimació parcial, tot i ser-ne més, se situen, en funció dels anys, entre el 5 % i el 13 % (el 2022, 6 dictàmens, que suposen el 13,63 % sobre el total de dictàmens en aquesta matèria; el 2023, 4 dictàmens –el 8,51 %–; i, el 2024, 4 dictàmens –el 5,06 %–).

D'altra banda, també es troben supòsits en què el dictamen considera procedent retrotraure les actuacions (un cas el 2022, que suposa un 2,27 % sobre el total de dictàmens dictats sobre responsabilitat per caigudes a la via pública, i 2 casos el 2024, que suposen un 2,53 % sobre el total de dictàmens emesos en aquest àmbit), declara que l'acció per a reclamar ha prescrit (un únic cas el 2024, que suposa un 1,27 %) o determina que no és

34. Vull manifestar el meu agraïment a la Sra. Sandra Álvarez Ruiz, documentalista de la Comissió Jurídica Assessora en el moment de preparar aquest treball, per haver-me facilitat totes les dades estadístiques utilitzades en aquest apartat.

procedent dictaminar-hi (un únic cas en el període analitzat, el 2024, que suposa un 1,27 %).

De les dades analitzades s'extreu una conclusió clara: el nombre de dictàmens emesos cada any en matèria de responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública és gran, però són molt pocs els casos en què el dictamen es pronuncia en sentit estimatori.[35]

2. LA COMPETÈNCIA DELS MUNICIPIS: L'ABAST DE LA COMPETÈNCIA SOBRE PAVIMENTACIÓ DE LES VIES PÚBLIQUES

L'article 66.3.d) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), inclou entre les competències pròpies del municipis "els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals", i l'article 67.a) d'aquesta norma estableix l'obligació de tots els municipis de prestar el servei de "pavimentació i conservació de les vies públiques".

Així mateix, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), preveu com a competència pròpia que exerceixen, en tot cas, els municipis, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, la relativa a "infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat" (article 25.2.d)), i a "medi ambient urbà", que en particular inclou, entre d'altres matèries, "parcs i jardins públics" (article 25.2.b)). I, com el TRLMRLC, inclou entre els serveis que han de prestar tots els municipis la "pavimentació de les vies públiques" (article 26.1.a) de l'LRBRL).

Per tant, segons la legislació en matèria de règim local, no hi ha dubte que els municipis s'encarreguen de la pavimentació i la conservació de les vies públiques, configurades com a servei públic de prestació obligatòria, la qual cosa implica una obligació de prestació per part dels municipis, reclamable pels veïns i les veïnes, tal com preveu l'article 18.1.g) de l'LRBRL. Es tracta, tanmateix, d'una obligació que no ha donat lloc a un desplegament suplementari significatiu i que, en la mesura que es tracta d'una prestació

35. Aquesta situació també és comuna en altres òrgans consultius. Per exemple, l'any 2023, dels 583 dictàmens emesos pel Consell Consultiu d'Andalusia en matèria de responsabilitat patrimonial, només 92 van tenir sentit estimatori, la qual cosa suposa el 14 %; i, en matèria de responsabilitat patrimonial en l'àmbit viari, dels 224 dictàmens aprovats, només 17 (el 7,59 %) van contenir un pronunciament estimatori. *Vid.* Consejo Consultivo de Andalucía (2024): *Memoria 2023*, Granada, Consejo Consultivo de Andalucía, p. 93.

exclusiva del municipi, tampoc no reclama un desplegament normatiu en les ordenances municipals.[36]

Així doncs, la pavimentació de les vies públiques, que inclou calçades i voreres, constitueix un servei públic municipal de prestació obligatòria i, com posa de manifest el Tribunal Suprem en la Sentència de 10 de novembre de 1994,[37] aquest servei:

> "[...] *es el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos públicos locales, toda vez que las entidades de la Administración Local tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación peatonal tales como agujeros, depósitos de arena, u otros materiales, etc. sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos*" (FD 4).

En vista del que s'ha exposat, els municipis gaudeixen de competències sobre la pavimentació de les vies públiques i s'han de fer responsables de la prestació d'aquest servei que, d'acord amb el TRLMRLC, inclou també la seva conservació.[38] Efectivament, la pavimentació de les vies públiques constitueix un deure dels municipis, del qual deriva l'exigència de mantenir en bon estat de conservació el paviment, especialment en les voreres per les quals transiten les persones vianants,[39] i de garantir unes condicions de segu-

---

36. Jaria i Manzano, Jordi (2022): "Capítol 61. Les altres competències locals", a: Gifreu i Font, Judith i Fuentes i Gasó, Josep Ramon (dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, 2a edició ampliada, València, Tirant lo Blanch, p. 1707.

37. Sentència del Tribunal Suprem de 10 de novembre de 1994 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, recurs 10027/1990, ponent: José Manuel Sanz Bayón –ECLI:ES:TS:1994:16542–), FD 4. En la mateixa línia, *vid.* també la Sentència 429/2004, de 15 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia –Màlaga– (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, recurs 3503/1999, ponent: Manuel López Aguiló –ECLI:ES:TSJAND:2004:2729–), FJ 3.

38. Quant a les administracions locals supramunicipals, com les províncies o les comarques, la seva responsabilitat deriva de la titularitat de les vies interurbanes de la seva competència, tal com posa de manifest Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): *op. cit.*, p. 360. *Vid.* Andreu, Georgina; Larrull, Antoni; Medina, Francesc, i Gabinet Gaudí, SL (2008): *Competències en matèria de carreteres de les administracions locals de segon nivell*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

39. Sentència 197/2016, de 22 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera, recurs 136/2015, ponent: Fernando Zubiri de Salinas – ECLI:ES:TSJAR:2016:1249–), FD 3. En la mateixa línia, el Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en la Sentència 1041/2023, de 14 de desembre (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Desena,

retat adequades. En aquest sentit, tal com ha posat de manifest el Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó en diverses sentències:

> "[...] *la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público*"[40] (FD 4).

No obstant això, la competència municipal de pavimentació de les vies públiques no es pot entendre com un deure absolut, amb un nivell d'exigibilitat que assoleixi la perfecció, de manera que per tal de determinar l'existència de responsabilitat patrimonial del municipi, com s'analitza més endavant,[41] s'ha d'atendre a les peculiaritats del cas concret, i apreciar si l'anomalia o desperfecte que presenta una vorera, la calçada o, en general, qualsevol via pública

---

recurs 905/2023, ponent: Rafael Botella García-Lastra –ECLI:ES:TSJM:2003:14909–), recorda que «*la falta de cuidado en el mantenimiento de las condiciones mínimas de seguridad en las calles ha sido apreciada por la jurisprudencia como constitutiva de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal (SSTS 10 de noviembre y 22 de diciembre de 1994), pues es conocida la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas urbanas" lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.1.D) y 26.1. A) de la Ley 7/185, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*» (FD 6). I el Tribunal Superior de Justícia de Galícia, en la Sentència 374/2004, de 29 d'abril (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona, recurs 5131/2000, ponent: María Almudena Fernández Carballal –ECLI:ES:TSJGAL:2004:2926–), afirma que "*Es obvio que al Ayuntamiento le corresponde la conservación y vigilancia del estado de las vías públicas urbanas, a fin que, aparte de servir adecuadamente a su destino, no constituyan un peligro para quien tanga que circular por ellas, y que la permanencia en una de esas vías con una loseta inadecuadamente colocada supone un incumplimiento de sus referidas obligaciones (art. 25.2.d) LBRL)*" (FD 3).

40. Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó de 14 de novembre de 2005 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona, recurs 38/2004, ponent: Francisco Javier Zatarain Valdemoro –ECLI:ES:TSJCL:2005:6314–). *Vid.* també, en la mateixa línia, entre d'altres, les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó 366/2003, de 30 de setembre (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, recurs 333/2002, ponent: Francisco Javier Zatarain Valdemoro –ECLI:ES:TSJCL:2003:4200–), FD 3; 2029/2008, de 22 de setembre (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera, recurs 2603/2003, ponent: Francisco Javier Zatarain Valdemoro –ECLI:ES:TSJCL:2008:5528–), FD 2; 2127/2010, d'1 d'octubre de 2010 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera, recurs 916/2009, ponent: María Antonia Lallana Dupla –ECLI:ES:TSJCL:2010:5402–), FD 3; 20/2016, de 5 de febrer (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona, recurs 58/2015, ponent: Eusebio Revilla Revilla –ECLI:ES:TSJCL:2016:775–), FD 9; i 71/2019, de 8 de març (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, recurs 194/2018, ponent: María Begoña González García –ECLI:ES:TSJCL:2019:759–), FD 4.

41. *Vid. ut infra* l'apartat 4.2 d'aquest treball.

presenta característiques que puguin suposar un incompliment de l'obligació municipal, en crear una situació de risc per a la ciutadania, la seva persona o els seus béns que excedeixi els límits del que es considera raonable.[42]

3. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS PER DANYS A LA VIA PÚBLICA

L'estudi de la responsabilitat patrimonial de les administracions locals per danys a la via pública ha de partir, necessàriament, de l'anàlisi del règim jurídic aplicable, així com de les característiques del sistema de responsabilitat patrimonial definit per la normativa vigent i dels requisits substantius per a l'existència de responsabilitat patrimonial.

3. 1. El règim jurídic aplicable

L'article 106.2 de la Constitució reconeix el dret dels particulars a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en els seus béns i drets, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, llevat dels casos de força major.

El règim jurídic de la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública per les lesions sofertes pels particulars en llurs béns i drets, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, es regula, a Catalunya, en el títol VI (articles 81 a 87) de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. I, a nivell estatal, en el capítol IV (articles 32 a 37) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), quant als principis generals de la responsabilitat; i en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), pel que fa a les especialitats del procediment de responsabilitat patrimonial previstes en els articles 65, 67, 81, 86.5, 91 i 92 d'aquesta norma,[43] sens perjudici que, com tot procediment administratiu, quedi sotmès als principis i a la tramitació del procediment comú.[44]

---

42. En aquest sentit, *vid.* les sentències del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sevilla) 966/2009, de 16 de juliol (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 84/2008, ponent: José Ángel Vázquez García –ECLI:ES:TSJAND:2009:9858–), FD 2; i 1045/2016, de 15 de novembre (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 434/2015, ponent: José Ángel Vázquez García –ECLI:ES:TSJAND:2016:9340–), FD 2.

43. Aquesta Llei també recull entre els drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques el d'exigir les responsabilitats de les administracions públiques i autoritats, quan així correspongui legalment (article 13.f)).

44. Ollé i Povill, Neus (2022): "Capítol 38. La responsabilitat patrimonial dels ens locals", a: Gifreu i Font, Judith i Fuentes i Gasó, Josep Ramon (dir.), *op. cit.*, p. 1122.

Pel que fa a l'Administració local, tant l'article 174 del TRLMRLC com l'article 54 de l'LRBRL (i l'article 223 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre) disposen que els ens locals responen directament dels danys i els perjudicis causats als particulars en llurs béns i drets com a conseqüència del funcionament dels serveis públics o de l'actuació de llurs autoritats, funcionaris o agents, en els termes establerts per la legislació general sobre responsabilitat administrativa. Tanmateix, aquesta és l'única previsió específica referent a l'Administració local, així que la responsabilitat patrimonial dels ens locals es regeix per la legislació general sobre responsabilitat patrimonial a què hem fet referència anteriorment (Llei 26/2010, LRJSP i LPAC), que no preveuen cap especificitat en relació amb la responsabilitat patrimonial de les entitats locals.[45]

3. 2. Les principals característiques del sistema de responsabilitat patrimonial

Les principals característiques de l'actual sistema de responsabilitat patrimonial de l'Administració són les següents:

– És un sistema unitari, atès que regeix per a totes les administracions públiques, tant si actuen en relacions de dret públic com de dret privat.[46]

– És un sistema general, que comprèn tota l'activitat (normativa, jurídica o material) o inactivitat de les administracions públiques. En efecte, quan la normativa vigent es refereix al dret dels particulars a ser indemnitzats per les administracions públiques corresponents de tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, utilitza un concepte ampli de *servei públic*, entès «*en el más amplio sentido de función o actividad administrativa, como sinónimo de todo lo que hace ordinariamente la Administración, comprendiendo, por consiguiente, la actividad de servicio público en sentido estricto o prestacional, o meramente funcional, como sinónimo de "actividad administrativa", de "giro o tráfico administrativo", de "gestión, actividad o quehacer administrativos"*».[47]

---

45. *Vid.* Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): *op. cit.*, p. 319.

46. L'article 35 de l'LRJSP preveu que "Quan les administracions públiques actuïn, directament o a través d'una entitat de dret privat, en relacions d'aquesta naturalesa, la seva responsabilitat s'ha d'exigir de conformitat amb el que preveuen els articles 32 i següents, fins i tot quan concorri amb subjectes de dret privat o la responsabilitat s'exigeixi directament a l'entitat de dret privat a través de la qual actuï l'Administració o a l'entitat que cobreixi la seva responsabilitat".

47. Sentència del Tribunal Suprem de 10 d'octubre de 2000 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Sisena, recurs 3931/1996, ponent: Enrique Lecumberri Martí –ECLI:ES:TS:2000:7216–).

– És un sistema de responsabilitat directa i no pas subsidiària, atès que l'Administració respon directament dels danys i perjudicis que provoquen les seves autoritats o el personal al seu servei, sens perjudici que després pugui repetir contra aquells la indemnització satisfeta a la persona perjudicada.[48]

– És un sistema de responsabilitat objectiva, en el qual, en principi, es prescindeix de la culpa o negligència i de l'existència o no de voluntat de causar el dany, de manera que la responsabilitat és conseqüència de la mera existència d'un nexe causal entre el dany produït i l'acció o omissió administrativa. Tanmateix, aquest tret ha estat matisat per la jurisprudència, atès que l'Administració no és una asseguradora universal de tots els riscos, i la simple titularitat del servei no determina per si mateixa l'existència de responsabilitat.[49]

– És un sistema que pretén assolir una reparació integral de tot tipus de danys (materials o morals) patits per les víctimes.

---

48. D'acord amb l'article 36.1 de l'LRJSP, "Per fer efectiva la responsabilitat patrimonial a què es refereix aquesta Llei, els particulars han d'exigir directament a l'Administració Pública corresponent les indemnitzacions pels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei". Posteriorment, l'administració corresponent, "quan hagi indemnitzat els lesionats, ha d'exigir d'ofici en via administrativa a les seves autoritats i altre personal al seu servei la responsabilitat en què hagin incorregut per dol, o culpa o negligència greus, amb la instrucció prèvia del procediment corresponent" (article 36.2 de l'LRJSP).

49. Ollé i Povill, Neus (2022): *op. cit.*, p. 1124. Amb relació a aquesta qüestió, bona part de la doctrina qüestiona que realment la responsabilitat sigui objectiva, si es tenen en compte els pronunciaments dels tribunals. Així, Domènech Pascual, Gabriel i Medina Alcoz, Luis (2025): "Lección 32. La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas", a: Velasco Caballero, Francisco i Darnaculleta Gardella, Maria Mercè (dir.), *Manual de Derecho administrativo*, 3a ed., Madrid, Marcial Pons, p. 815, consideren que, malgrat la caracterització de la responsabilitat patrimonial com a objectiva, "*en la práctica, por encima de las apariencias, ha aplicado y sigue aplicando aquí una regla general de responsabilidad por negligencia. Y hay razones para entender* de lege lata *que el sistema establece positivamente la indicada regla*". A més, afirmen que "*aquí existe una falta de correspondencia sistemática y profunda entre lo que nuestros tribunales dicen y lo que realmente hacen, entre los argumentos que dan para motivar sus decisiones y el contenido de estas. Salvo en contadas ocasiones, aplican* de facto *una regla de responsabilidad por culpa: solo condenan a la Administración cuando el daño es consecuencia de un funcionamiento defectuoso del servicio público, cuando sus agentes han omitido el cuidado exigible*" (p. 826). En el cas concret de la responsabilitat patrimonial per danys a la via pública, Bustillo Bolado, Roberto Orlando (2013): *op. cit.*, p. 1786-1789, es refereix a la tendència jurisprudencial cap a una certa subjectivació de la responsabilitat. Sobre aquesta qüestió, *vid.*, entre d'altres, Domènech Pascual, Gabriel (2010): "Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales ¿Responsabilidad objetiva o por culpa?", *Revista de Administración Pública*, núm. 183, p. 179-231; Fernández, Tomás-Ramón (2021): "Sobre la discutida naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 216, p. 169-186; Medina Alcoz, Luis (2020): "El problema de la culpa en la responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Administración Pública*, núm. 213, p. 69-91; i Muñoz Guijosa, Mª Astrid (2012): "Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 187, p. 97-139.

En definitiva, com posa de manifest Martín Rebollo, "*es un sistema sencillo, avanzado y generoso.*[50] *Pero es también un sistema casuístico –lo cual es inevitable– y un sistema inseguro, lo cual cabe preguntarse si es igualmente inevitable*".[51]

3. 3. Els requisits substantius per a l'existència de responsabilitat patrimonial

Per tal que existeixi responsabilitat patrimonial d'una administració pública, han de concórrer-hi, des d'un punt de vista substantiu, diferents requisits (articles 81 de la Llei 26/2010 i 32 de l'LRJSP).[52] En primer lloc, l'existència d'un dany o lesió patrimonial, que ha de ser efectiu, és a dir, real i no merament hipotètic o eventual; avaluable econòmicament, característica que implica que es poden valorar, tenint en compte que poden ser danys materials, personals o corporals o morals o psíquics; i individualitzat amb relació a una persona o un grup de persones, però sempre delimitades. A més, cal que el dany sigui antijurídic, és a dir, que es tracti d'un perjudici que la persona que pateix el dany provinent d'un servei públic no tingui el deure jurídic de suportar-lo d'acord amb la llei. Perquè aquest element sorgeixi, com posa en relleu Ollé i Povill, "no és necessari que la conducta de l'Administració sigui contrària a l'ordenament jurídic, que hi hagi culpa o negligència, que l'actuació sigui lícita o il·lícita, sinó que la persona que rep i pateix el dany provinent d'un servei públic no tingui el deure jurídic de suportar-lo. Es tracta d'un perjudici il·legal o jurídicament no tolerable".[53]

En segon lloc, és necessari que l'actuació o omissió que va causar el dany es pugui atribuir a l'Administració pública, és a dir, que es produeixi com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, entès aquest concepte,

---

50. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 99, assenyala que "*estamos ante un régimen de responsabilidad patrimonial que, en la interpretación dominante, resulta prácticamente ilimitado y presupuestariamente insostenible*".

51. Martín Rebollo, Luis (2000): "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 4, p. 295.

52. Així mateix, hi han de concórrer determinats requisits formals, que no són objecte d'anàlisi en aquest treball (legitimació activa, competència per a tramitar i resoldre el procediment de responsabilitat patrimonial, conformació de l'expedient, i tramitació i temporalitat del procediment), així com l'exigència de la tempestivitat de la reclamació, atès que el dret a reclamar, d'acord amb el que es preveu en l'article 67.1 de l'LPAC, prescriu al cap d'un any que s'hagi produït el fet o l'acte que motivi la indemnització o se'n manifesti l'efecte lesiu, tenint en compte que, en el cas de danys de caràcter físic o psíquic a les persones, el termini comença a computar-se des de la cura o la determinació de l'abast de les seqüeles. Tots aquests elements són objecte d'examen en tots els dictàmens sobre responsabilitat patrimonial de les administracions públiques emesos per la Comissió Jurídica Assessora.

53. Ollé i Povill, Neus (2022): *op. cit.*, p. 1129.

com ja s'ha assenyalat,[54] en sentit molt ampli, com a equivalent a gir o tràfic administratiu, de manera que engloba l'activitat de qualsevol naturalesa de les administracions públiques, amb inclusió de la desenvolupada d'acord amb el dret privat.[55] Per tant, com assenyalen Doménech Pascual i Medina Alcoz, "*cabe entender que son imputables a una Administración las conductas [acciones u omisiones] realizadas por las personas integradas en su organización en el desempeño de sus funciones o por otras personas bajo la dirección de aquella*".[56] En definitiva, "*el criterio determinante es este último: la circunstancia de que la Administración pueda observar, dirigir y controlar de manera lo suficientemente estrecha la actividad considerada*".[57]

En tercer lloc, ha d'existir un nexe causal entre l'activitat o omissió que s'atribueix a l'Administració pública i el dany produït, el qual no cal que sigui directe o exclusiu. En efecte, la relació causal es pot veure afectada per l'existència d'una concurrència de causes en la causació del dany, que pot dur a una moderació o distribució de la responsabilitat i, per tant, de la indemnització corresponent. Així, la relació de causalitat es pot veure trencada, totalment o parcialment, per l'existència de culpa de la víctima (exclusiva o concurrent amb l'Administració), que va contribuir a causar el seu propi dany; la intervenció d'una tercera persona, aliena a l'Administració, en la producció del dany, o la concurrència d'altres administracions públiques.

Finalment, cal tenir en compte que l'existència de força major, és a dir, un fet extern, imprevisible i inevitable que escapa de l'esfera d'actuació de l'Administració, exclou la responsabilitat patrimonial. No així el cas fortuït, que té l'origen en l'interior de l'Administració i està connectat amb el seu funcionament administratiu.

En conseqüència, tal com recull la Comissió Jurídica Assessora en els dictàmens emesos en supòsits de responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública:

> "D'acord amb la legislació esmentada, els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya de tota lesió que pateixin en qualsevol de llurs béns i drets, sempre que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte

54. *Vid. ut supra* l'apartat 3.2 d'aquest treball.

55. Domènech Pascual, Gabriel i Medina Alcoz, Luis (2025): *op. cit.*, p. 818. Així ho corrobora l'article 35 de l'LRJSP.

56. Domènech Pascual, Gabriel i Medina Alcoz, Luis (2025): ibídem, p. 818. *Vid.* també Mir Puigpelat, Oriol (2000): *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria: organización, imputación y causalidad*, Madrid, Civitas.

57. Domènech Pascual, Gabriel i Medina Alcoz, Luis (2025): *op. cit.*, p. 818.

en els casos de força major o de danys que tinguin el deure jurídic de suportar. Els requisits que hi han de concórrer perquè la petició prosperi i la persona perjudicada tingui dret a ser indemnitzada són: a) Que existeixi un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones; b) Que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic; c) Que no hi hagi intervingut força major, i d) Que el dany sigui antijurídic, en el sentit que qui el pateixi no tingui el deure jurídic de suportar-lo".[58]

Aquests requisits també se sintetitzen molt bé en diferents sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Per exemple, en la Sentència 473/2024, de 15 de febrer,[59] s'exposa que:

"[...] s*on tres los requisitos o presupuestos que deben necesariamente concurrir simultáneamente en el caso para el nacimiento efectivo del derecho a la indemnización resarcitoria por razón de responsabilidad patrimonial de la administración pública, requisitos que seguidamente se enumeran y exponen.*

1. La existencia y realidad de un daño, el cual para transformarse de un simple daño o perjuicio en una auténtica lesión indemnizable requiere, a su vez, de: A) la concurrencia simultánea de tres circunstancias o requisitos fácticos: a) certeza o efectividad; b) individualización con relación a una persona o grupo de personas; y c) evaluabilidad económica; B) amén de una circunstancia o requisito de orden jurídico: la antijuridicidad del daño, esto es, que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.

2. La lesión antijurídica ha de ser imputable al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en la acepción amplia que abarca a la entera situación administrativa y bajo cualquiera de las poliédricas formas de la actividad administrativa previstas por nuestro ordenamiento jurídico, lo que incluye desde el punto de vista de su formalización tanto la eventual responsabilidad por hechos como por actos, lícitos o ilícitos, así como por acción o inactividad administrativa.

---

58. *Vid.*, a títol d'exemple, el FJ III del Dictamen 383/2025. En la mateixa línia, *vid.* la Sentència 1384/2024, de 25 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 1900/2021, ponent: Pedro Luis García Muñoz –ECLI:ES:TSJCAT:2024:3816–), FD 4.

59. Sentència 473/2024, de 15 de febrer (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 1800/2021, ponent: Juan Antonio Toscano Ortega –ECLI:ES:TSJCAT:2024:1142–). En la mateixa línia, també les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1117/2024, de 4 de abril (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 2635/2021, ponent: Juan Antonio Toscano Ortega –ECLI:ES:TSJCAT:2024:3888–), FD 2, apartat 2; i 1364/2024, de 24 de abril (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 2794/2021, ponent: Juan Antonio Toscano Ortega –ECLI:ES:TSJCAT:2024:4050–), FD 2, apartat 2.

3. La relación de causalidad entre los dos elementos anteriores (lesión en sentido técnico y título de imputación), esto es, el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño o lesión producidos que presente a éste como consecuencia de aquél, sin que aparezca roto por las causas de exoneración de la responsabilidad administrativa conocidas como la falta o culpa de la propia víctima o sujeto dañado, los hechos o conducta de terceras personas o la fuerza mayor" (FD 2, apartat 2).

4. LA DOCTRINA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA (I): ELS CRITERIS ESTABLERTS AMB CARÀCTER GENERAL

Una vegada examinats el marc jurídic aplicable, les principals característiques del sistema de responsabilitat i els requisits substantius per a l'existència de responsabilitat patrimonial, a continuació s'analitza, en particular, la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques per caigudes a la via pública, a partir de l'examen de la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora en aquest àmbit.

4. 1. El dany

En tots els dictàmens en matèria de responsabilitat, la Comissió entra a valorar si els danys al·legats reuneixen els requisits exigits per la normativa vigent (articles 81.2 de la Llei 26/2010 i 32.2 de l'LRJSP), és a dir, ser efectius, avaluables econòmicament i individualitzats en relació amb una persona o un grup de persones. En aquests casos, normalment es tracta de danys personals o corporals produïts arran de la caiguda (lesions físiques, seqüeles...), i, en molts casos, també patrimonials (danys a patinets o motocicletes, lucre cessant...). En alguns expedients de responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública també es reclama una indemnització per danys morals o psíquics, per l'impacte psicològic que ha tingut l'accident o pel *pretium doloris* derivat de la mort d'una persona com a conseqüència de la caiguda o l'accident.[60]

El dret a reclamar per aquest concepte de *pretium doloris* ha estat reconegut reiteradament per la Comissió, i es presumeix l'existència d'aquest dany, sense exigència de prova. En efecte, com assenyala, entre molts d'altres, en el Dictamen 145/2022:

60. Tanmateix, són pocs el casos de caigudes a la via pública que entren a la Comissió en què el dany al·legat per la part reclamant és el *pretium doloris* derivat de la mort d'algun familiar. Se'n poden trobar alguns exemples en els dictàmens 145/2022, 292/2023, 226/2025 i 412/2025.

"[...] la jurisprudència i aquest òrgan consultiu no exigeix cap prova del dany moral per mort d'un familiar ateses les característiques intrínseques del dany moral, de gran caràcter subjectiu en inferir en l'esfera individual de la persona. Per aquest motiu, existeix una presumpció *iuris tantum* que aquest dany moral existeix quan hi ha acreditada una relació de parentiu entre l'instant i el finat" (FJ V.4).

D'altra banda, la Comissió considera que, perquè sigui procedent apreciar la responsabilitat patrimonial de l'Administració, no és suficient constatar l'existència d'un dany, sinó que cal que hi concorrin la resta de requisits propis de la institució de la responsabilitat patrimonial de l'Administració.[61] És necessari, a més, que aquest dany sigui conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic i que hi hagi una relació de causalitat entre el dany patit i el funcionament del servei públic; i, així mateix, que la persona perjudicada no tingui el deure jurídic de suportar el dany.

4. 2. L'antijuridicitat del dany i el funcionament normal o anormal del servei públic: els estàndards del servei de pavimentació de la via pública

Com s'ha indicat anteriorment, per a l'existència de responsabilitat patrimonial, és necessari, d'una banda, que es pugui atribuir el dany causat a l'Administració pública, en originar-se com a conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, i, d'una altra, que el dany sigui antijurídic i, per tant, que el particular no tingui el deure jurídic de suportar-lo.

Així doncs, és necessari que l'actuació o omissió que va causar el dany sigui imputable a l'Administració pública, és a dir, que es produeixi com a conseqüència del funcionament dels serveis públics.[62] Així mateix, escau determinar quan la ciutadania té el deure jurídic de suportar el dany, ja que només quan no existeixi aquest deure es pot imputar la responsabilitat patrimonial a l'Administració pública. Efectivament, como posa de manifest Paricio Rallo, "*el título de imputación del deber de soportar el daño debe existir necesariamente, de forma que sin título no se puede pretender que el afectado soporte el*

---

61. *Vid.*, a títol d'exemple, el Dictamen 383/2025 (FJ VII.1).

62. Com posa de manifest Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): *op. cit.*, p. 320, "*En los supuestos de funcionamiento anormal deberá examinarse la normalidad del funcionamiento de la Administración Pública para determinar si se ha generado un riesgo excesivo de daños como consecuencia de la actividad administrativa; en relación a los supuestos de funcionamiento normal de la Administración ésta posee tantos matices de aplicación e interpretación que difícilmente podrá hablarse de una general responsabilidad de la Administración operando dentro del funcionamiento social y jurídicamente correcto, esto es, los estándares de seguridad exigibles en atención a los medios disponibles y la situación habida. Es decir, la normalidad se relaciona con lo que social y legalmente se exige de la prestación de los servicios públicos*".

daño si éste tiene alguna vinculación con la Administración pública".[63] Així, per tal d'exonerar l'Administració fa falta un títol jurídic que imputi específicament a la persona afectada el deure de suportar el dany.

A continuació, s'analitza la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora en aquest punt, que està alineada amb la jurisprudència contenciosa administrativa.

4. 2. 1. Els estàndards del servei com a element clau per a determinar l'antijuridicitat del dany

L'atribució de responsabilitat ve donada per la titularitat administrativa del servei o activitat en l'àmbit del qual es produeix el dany. En els supòsits analitzats, els danys s'imputen al municipi com a responsable de la pavimentació de les vies públiques, així com de la seva conservació, ja que està obligat a adoptar les mesures oportunes per a mantenir en bones condicions i reparar el paviment, a fi de garantir la seguretat de les persones vianants.

Una qüestió cabdal en aquest punt és l'abast de la competència municipal i del servei públic de pavimentació de les vies públiques, qüestió a la qual ja s'ha fet referència.[64] Els municipis han de garantir una pavimentació i conservació adequades de les vies públiques urbanes, cosa que implica garantir no només unes condicions adequades de l'entorn urbà, sinó també unes condicions objectives de seguretat, tant per al trànsit de persones com de vehicles. No obstant això, l'obligació dels municipis no es pot entendre en termes absoluts i no es pot exigir a l'Administració un deure tan exorbitant que l'obligui a corregir qualsevol deficiència del paviment per insignificant que sigui. Així, per tal de definir l'abast exacte de la responsabilitat municipal en aquest àmbit, resulta útil apel·lar als estàndards del servei, en tant que indicadors que defineixen d'una manera precisa l'abast dels drets de les persones usuàries i, per tant, del servei públic.[65] Aquests estàndards permeten definir què s'ha de considerar com a servei públic o activitat administrativa exigible a l'efecte de determinar la responsabilitat de l'Administració titular del servei. En efecte, el compliment de l'obligació que pertoca als municipis com a titulars del servei de pavimentació de la via pública només es pot determinar en relació amb l'estàndard mínim exigible a la prestació del servei públic, de manera que només si l'Administració no ha actuat conforme a aquest estàndard el dany és antijurídic i es pot apreciar responsabilitat patrimonial.

---

63. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 94.

64. *Vid. ut supra* l'apartat 2 d'aquest estudi.

65. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 96.

En aquest punt, és doctrina reiterada de la Comissió Jurídica Assessora que, quan es tracta de reclamacions de danys derivats de caigudes a la via pública, per a imputar la responsabilitat a l'Administració, és necessari que el risc provocat pel servei públic sobrepassi els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social, atès que l'Administració no ha de respondre de totes les caigudes a la via pública o a altres espais de la seva competència o gestió (entre d'altres, dictàmens 27/2025, 120/2025, 195/2025 i 372/2025). Per tant, si bé és cert que, d'acord amb la legislació vigent en matèria local, correspon al municipi la cura, el manteniment i la conservació de la via pública, de manera que és qui ha de vetllar per mantenir els carrers en un estat d'utilització correcte per a les persones vianants, per a poder atribuir la responsabilitat dels fets a l'Administració el risc provocat pel servei públic ha de sobrepassar els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social.

En aquest context, la imputació del dany, en termes generals, dependrà de l'estàndard de conservació de la vorera i de l'entitat del desperfecte –en el sentit de considerar-lo suficient per a generar un risc a les persones vianants que no sigui fàcilment superable–, i de la conducta de la víctima, que ha de caminar amb una diligència ordinària[66] i pel lloc habilitat. El motiu d'aquesta doctrina rau en el fet que no es pot pretendre que totes les voreres i calçades estiguin en un estat de conservació perfecte i rasants per part de l'Administració. Sobre això, també cal remarcar, com la Comissió Jurídica Assessora va dir, en el Dictamen 223/2014, del qual es fa ressò el recent Dictamen 54/2025, que:

> "[...] no es pot exigir a l'Administració un deure de vigilància tan extens que excedeixi del que sigui raonable, ni tampoc un deure de vigilància permanent i constant dels carrers per tal de detectar d'una manera immediata tots els elements o substàncies que poden ser perilloses."

En aquest sentit, existeix una extensa i reiterada doctrina jurisprudencial sobre la qüestió, la qual darrerament ha estat formulada en la Sentència 1384/2024, de 25 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta (ECLI:ES:TSJCAT:2024:3816), que s'expressa en els termes següents:

> «*No puede exigirse una total uniformidad en la vía pública, o una limpieza impoluta, pero sí que el estado de la vía sea lo suficientemente aceptable como para*

66. Amb *diligència ordinària* es fa referència a la de la persona corrent, sense tenir en compte condicionaments d'edat o estat físic, que implica una actitud vigilant de mirar per on es trepitja, prestant atenció a les circumstàncies concurrents, i no anar corrents per les vies.

resultar fácilmente superable con un nivel de atención exigible socialmente, de manera que cuando se requiera un nivel de atención superior surge la relación de causalidad salvo que se rompa por hecho de tercero o de la propia víctima.

No puede exigirse a la Administración, normalmente los Ayuntamientos, un control absoluto que eluda cualquier deber de cuidado o diligencia de todos los peatones o viandantes, pues han de adaptarse estos a las circunstancias, ya que de otro modo se constituye a la Administración en asegurador universal de los propios pasos de los vecinos, lo que no resulta admisible por no ser el esquema constitucional fijado para las administraciones públicas.

Del mismo modo, hemos de señalar que generalmente las caídas en la vía pública, aun teniendo el peatón otras alternativas de paso adecuadas en la zona, generan expectativas de indemnización por partirse de una concepción errónea de la Administración como un asegurador comúnmente denominado "a todo riesgo".

Es totalmente errónea la unión mal estado del pavimento, caída, producción de desperfectos, existencia de algún obstáculo insólito o sustancia en la vía e indemnización cuando se trata de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, porque este no es el sistema legal. Lo determinante, para que indemnice la Administración, es establecer si ha cumplido con un estándar de vigilancia y conservación razonables» (FD 4).

Amb anterioritat, en el Dictamen 321/2019, s'havia sintetitzat la doctrina de la Comissió (recollida posteriorment en molts altres dictàmens, com en els recents dictàmens 54/2025, 120/2025, 195/2025 i 372/2025), en els termes següents:

"[...] la Comissió ha posat de manifest en els seus dictàmens (178/2016, 90/2018 i 298/2018, entre d'altres) l'obligació general de les persones vianants i usuàries de les vies públiques de transitar-hi amb una mínima diligència i atenció i, per a poder imputar la responsabilitat dels fets a l'Administració, la necessitat que la irregularitat sigui de tal entitat que provoqui un risc que sobrepassi els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social (dictàmens 140/2017, 78/2018, 101/2018, 283/2018, 13/2019, 101/2019 i 201/2019)."

Així mateix, la doctrina d'aquest òrgan consultiu també estableix el següent (entre d'altres, dictàmens 6/2025, 25/2025, 54/2025, 195/2025 i 372/2025):

«En relació amb les reclamacions derivades d'accidents a la via pública o carreteres, aquesta Comissió ha assenyalat, entre d'altres, en el Dictamen

111/2020, que "[...] no tots els accidents, pel fet d'haver-se produït en una via pública, han de ser responsabilitat de l'Administració pública, ja que la responsabilitat objectiva no la converteix en una asseguradora universal de tots els riscos (dictàmens 175/2012, 421/2012, 290/2013, 76/2015 i 140/2017), i, en conseqüència, ha negat que es tracti d'una responsabilitat de vinculació merament locativa que reconduiria la institució de la responsabilitat patrimonial a un fenomen mecanicista (Dictamen 211/2018)".»

En vista del que s'ha exposat, no es pot considerar el servei de pavimentació de les vies públiques com un centre d'imputació automàtic de qualsevol dany que es produeixi en el seu àmbit material, i els danys només són atribuïbles a aquest servei si es constata un dèficit de l'estàndard de funcionament del servei, atès que "*no se puede exigir un estado impoluto y perfecto de la vía pública minuto a minuto*" i s'ha d'admetre que "*tanto la inversión inicial como la inversión de mantenimiento deben tener sus límites y que las instalaciones tienen una vida útil y un proceso de degradación natural y admisible*".[67]

En definitiva, el compliment d'uns estàndards raonables i no exorbitants de funcionament del servei, com a indicadors que defineixen l'abast dels drets de les persones usuàries i, per tant, l'abast del servei públic, és l'element que ha de determinar el que es pot considerar un servei públic o una activitat administrativa exigible[68] i, per tant, que els danys puguin ser imputables al servei de pavimentació de les vies públiques i, conseqüentment, al municipi, en la seva condició de titular del servei. Tanmateix, com adverteix Caraza Cristín,[69] no existeixen uns criteris normatius que regulin l'establiment d'uns estàndards de qualitat en la prestació dels serveis públics que serveixin de paràmetre de referència als òrgans consultius i als jutjats i tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Més enllà d'aquests límits de raonabilitat, com posa en relleu Fuentes i Gasó, el dany provocat serà antijurídic, en tractar-se de conductes arbitràries, desproporcionades, errònies o improcedents.[70] En el cas de caigudes a la via pública, el dany antijurídic derivaria d'un funcionament deficient del servei públic de titularitat municipal, en no comprovar l'estat de la via pública o no reparar-la malgrat l'existència de peticions en aquest sentit o de reclamacions

---

67. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 96.

68. *Vid.* Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): *op. cit.*, p. 320.

69. Caraza Cristín, María del Mar (2016): *La responsabilidad patrimonial de la Administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 307.

70. Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): *op. cit.*, p. 321.

presentades, i generar un risc que superaria els estàndards normals exigibles de seguretat, malgrat que, com ja s'ha dit, no es pot pretendre que tots els carrers, voreres i places estiguin en un perfecte estat de conservació i neteja permanent. En cas de no donar-se aquesta situació, i mantenir-se l'actuació de l'Administració pública dins d'uns marges raonables, existeix el deure jurídic de suportar el dany i, per tant, no es genera responsabilitat patrimonial.

4. 2. 2. Els supòsits en què el dany s'ha considerat antijurídic: alguns exemples

Com s'ha advertit, la Comissió ha posat de manifest d'una manera reiterada que, perquè el dany sigui antijurídic, cal que el desperfecte o la irregularitat tingui una entitat suficient, i que, per a poder atribuir la responsabilitat dels fets a l'Administració, el risc provocat pel servei públic ha de sobrepassar els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social.

Seguidament, es posen alguns exemples de dictàmens[71] en què s'ha donat aquesta situació i s'ha considerat que el dany és antijurídic i que, per tant, la persona no tenia el deure jurídic de suportar-lo, amb el reconeixement consegüent de l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública.

a) Caigudes de persones amb limitacions físiques a causa de desperfectes d'escassa entitat a la via pública

En el Dictamen 341/2021, emès en una reclamació de responsabilitat patrimonial pels danys i perjudicis derivats de la caiguda patida per una persona en un carrer com a conseqüència del mal estat del paviment, la Comissió ha considerat que el dany era antijurídic, tot i que ha apreciat una concurrència de causes en la producció del dany i ha distribuït la responsabilitat entre els cocausants (l'Administració, la qual ha de respondre dels danys causats a la víctima en una proporció que respongui del 50 % del dany, i la víctima, que ha de correspondre amb l'altre 50 %). En aquest cas, l'entitat dels desperfectes existents a la vorera no era susceptible de generar un risc insuperable per a una persona sense problemes de mobilitat, que caminés amb una mínima atenció (les irregularitats de la vorera eren visibles a distància, no hi havia obstacles que n'impedissin la visió i en el moment de la caiguda hi havia llum de dia). A més, la persona reclamant caminava per la calçada i no per la vorera, i infringia així la normativa de circulació i assumia un risc. Ara bé, la Comissió considera que:

71. Aquesta relació no pretén ser exhaustiva, sinó que únicament té com a objectiu aportar-ne alguns exemples, per tal de posar de manifest el tipus de supòsits de caigudes a la via pública en què la Comissió Jurídica Assessora ha considerat que el dany és antijurídic i ha reconegut l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública.

"[...] és precisament l'atenció prestada pel reclamant al mal estat de la vorera el que el porta a assumir el risc de caminar per la calçada. La descripció dels fets oferta pel reclamant resulta del tot plausible. Tenint en compte, d'una banda, les seves limitacions físiques, atès que caminava amb crosses i, d'una altra, el mal estat de la vorera, es considera raonable que el reclamant es veiés obligat a circular per la calçada perquè la vorera era estreta. L'escassa amplada i el mal estat de la vorera s'evidencia en les fotografies aportades. A més, l'informe tècnic municipal afirma que l'amplada era de 60 cm i reconeix expressament que incomplia la normativa d'accessibilitat, que estableix una amplada mínima de 90 cm" (FJ V.2).

Per tant, a l'hora de determinar l'antijuridicitat del dany es tenen en compte les limitacions físiques de la persona instant.

En el Dictamen 334/2023, la Comissió dictamina sobre una reclamació de responsabilitat patrimonial presentada per una persona amb discapacitat visual que al·lega haver patit uns danys com a conseqüència d'una caiguda provocada pel mal estat de la via pública. En aquest cas, es té en compte la ceguesa de la persona reclamant. D'aquesta manera:

"[...] a diferència d'altres supòsits dictaminats per la Comissió, no es poden tenir en compte altres aspectes com la visualització del desperfecte, per la llum existent en el moment de la caiguda, ni l'amplada del carrer, que permetia un pas alternatiu sense necessitat de passar pel punt concret" (FJ VII.2).

Efectivament, el que cal valorar:

"[...] és l'entitat del desperfecte en relació amb la persona concreta que va patir l'accident i, com s'ha posat de manifest, si aquest generava un risc insuperable per al reclamant, el qual emprava la diligència i la precaució necessàries en caminar per la via pública utilitzant un bastó i seguint la línia de façana, en aquest cas determinada per la vorada contigua a la zona de gespa del carrer" (FJ VII.2).

I, en aquest supòsit:

"[...] el reclamant caminava per un espai que constituïa un itinerari que havia de ser accessible, d'una manera adequada, amb l'ús de bastó i utilitzant la vorada com a element guia, i és clar que l'entitat dels desperfectes i el mal estat de la vorera generaven un risc difícil de superar i que ha

estat causant de la caiguda. En aquest cas, malgrat l'amplada de la vorera, l'itinerari del reclamant havia de transcórrer necessàriament pel lloc on hi havia el desperfecte al paviment, en tant que, ajudat del bastó per a invidents, seguia la guia de la vorada de la calçada" (FJ VII.2).

Per tant, la Comissió conclou:

"[...] l'existència d'una relació de causalitat entre el dany patit i el funcionament del servei públic, sense que el particular hagi de suportar el dany, el qual és antijurídic, de manera que s'ha d'estimar la reclamació de responsabilitat patrimonial" (FJ VII.2).

b) Caigudes de vianants a causa de l'existència de desnivells importants a la vorera, amb coneixement previ de l'Administració i existència de nombroses queixes registrades

En els dictàmens 125/2024 i 501/2024, relatius a accidents produïts per caigudes en un mateix lloc, a la zona de vianants d'un carrer, com a conseqüència d'una llosa de formigó que es trobava aixecada, el dany patit per les persones afectades es qualifica d'antijurídic. Les persones reclamants atribuïen la caiguda i els danys derivats d'aquesta a un funcionament deficient del servei públic municipal, de caràcter omissiu, per la manca de manteniment de la vorera en un bon estat de conservació, tot i que l'Administració municipal n'era coneixedora perquè en va registrar nombroses queixes. Es tractava de supòsits en què l'anomalia existent en el paviment de la vorera era molt important, atès que hi havia un parell de panots que estaven molt malament (l'un enfonsat i l'altre molt aixecat), existien nombrosos desnivells que afectaven una superfície força àmplia i també hi havia plaques de formigó aixecades. A més, la Comissió té en compte que:

"[...] tot i les successives incidències enregistrades, la primera de les quals, segons es dona notícia en l'expedient, el desembre de 2021, que alerten del perill i de la producció de caigudes, l'actuació de reparació del paviment no es va dur a terme fins a finals de 2022 i va concloure al gener de 2023" (FJ VII.2).

L'anàlisi d'aquest conjunt de circumstàncies va portar la Comissió a considerar que:

"[...] l'estat de la vorera del carrer [...], i en particular a l'altura del número X, en la data en què es va produir l'accident [l'abril de 2022], i abans,

generava una situació de risc que no era socialment admissible, com acrediten les nombroses queixes de la ciutadania" (FJ VII.2).

En conseqüència, en ambdós casos es declara l'existència de responsabilitat patrimonial exclusiva de l'Ajuntament en la producció dels accidents i dels danys derivats d'aquests.

c) Caigudes originades per desperfectes al bell mig de la vorera i amb zona de pas reduïda

En el Dictamen 12/2021, la Comissió, en un supòsit de reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant un ajuntament pels danys i perjudicis soferts en una caiguda a la via pública com a conseqüència de l'existència de diversos panots aixecats i trencats, considera que:

"[...] si bé hi havia llum suficient quan es va produir l'accident, podria suscitar dubtes que el desperfecte tingués entitat suficient per a generar un risc que no fos superable segons els estàndards d'exigència socials. En tot cas, no es pot passar per alt el fet que el desperfecte es trobava al bell mig de la vorera i que el pas útil i efectiu per als vianants era força reduït per l'existència de mobiliari urbà i d'altres elements" (FJ VI.2).

Per això, tot i que també té en compte l'obligació general de les persones vianants d'extremar les precaucions en funció de les característiques de la via per on transitin, reconeix l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament, però amb una concurrència de responsabilitats.

d) Caigudes provocades per planxes metàl·liques a la via pública

En el Dictamen 63/2022, la Comissió examina una reclamació de responsabilitat patrimonial presentada davant un ajuntament en què la persona instant reclama una indemnització pels danys i perjudicis derivats d'una caiguda dins d'un forat en una rambla, provocada perquè va cedir la tapa metàl·lica que el cobria. Així, mentre transitava per aquesta rambla del municipi, la tapa metàl·lica situada en el paviment de la vorera i que tapava un forat on hi havia unes canonades d'aigua es va precipitar al buit, i va caure a una profunditat d'un metre i mig, la qual cosa va provocar tot seguit que la instant caigués al mateix forat. La reclamant considerava que la caiguda de la tapa es va produir perquè van cedir-ne les frontisses. En aquest cas, la Comissió considera que:

"[...] no és possible apreciar una manca de diligència de la víctima, atès que el perill era completament inadvertible, ni tampoc existeix cap element en l'expedient per a considerar que la zona no era apta per a vianants" (FJ VI.2).

Per aquest motiu:

"[...] considera provada la relació de causalitat entre el funcionament del servei de manteniment de la via pública i els danys i perjudicis al·legats per la reclamant, que no tenia el deure jurídic de suportar, atesa l'entitat del forat i la dinàmica dels fets" (FJ VI.2).

En conseqüència, aprecia l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament.

En el Dictamen 347/2023, en un cas d'una caiguda amb patinet elèctric en una plaça, atribuïda a l'existència d'una planxa metàl·lica mullada, la Comissió:

"[...] no descarta que la planxa metàl·lica no esdevingui un element perillós per als vehicles de dues rodes (VMP o patinets, bicicletes, ciclomotors i motocicletes) que hi circulin per sobre d'aquesta, en especial els dies de pluja" (FJ VII.2).

I recorda que:

"[...] la planxa té unes dimensions importants, ja que, com il·lustren les fotografies, abasta l'amplada de tot un carril; que no es troba pintada ni senyalitzada, i, sobretot, que la seva superfície, tal com s'indica en l'expedient, és llisa i no ha estat tractada amb cap tractament antilliscant, fet que va produir que el reclamant rellisqués" (FJ VII.2).

En conseqüència, en considerar que restava acreditat que no disposava de cap tractament antilliscant, ni de cap relleu, atès que era llisa:

"[...] considera que s'ha d'atribuir la responsabilitat derivada de l'accident al funcionament dels serveis públics municipals, que, amb la col·locació de la planxa i la manca d'adopció dels tractaments i les mesures adients, van generar una situació de risc no admissible socialment" (FJ VII.2).

Es tracta, per tant, d'un dany antijurídic que la persona interessada no té l'obligació de suportar, i això comporta atribuir la responsabilitat de l'accident amb caràcter exclusiu a l'ens local.

e) Caiguda de bicicleta originada per l'existència d'un buit de considerables dimensions en una passarel·la de fusta d'un camí fluvial

En el Dictamen 266/2023, la Comissió Jurídica Assessora considera que hi ha responsabilitat patrimonial d'un ajuntament pels danys i perjudicis derivats d'una caiguda amb bicicleta patida en un camí fluvial a causa de l'estat deficient d'una passarel·la de fusta. En aquest cas, es constata l'existència d'un buit en la passarel·la entre dues de les quatres taules que la conformaven, que va fer que la roda davantera de la bicicleta s'hi bloquegés dintre, i, de resultes de l'impacte, la persona reclamant va sortir propulsada per sobre de la bicicleta i es va colpejar d'una manera violenta. El buit ocupava la part central de la via i tenia 5 cm d'amplada i 70 cm de llargada, en una passarel·la de 90 cm d'amplada i 2,60 m de llargada. Tenint en compte les circumstàncies del cas, la Comissió considera que:

> "[...] existeixen dades raonables per a considerar que l'estretor de la passarel·la, juntament amb la localització del forat longitudinal al centre mateix de la plataforma, va fer que el risc de trepitjar el desperfecte, i caure, sobrepassés els estàndards de seguretat exigibles, per tal com va ser quasi impossible poder evitar-lo. Alhora, la passarel·la la va construir l'Administració precisament per a dotar de més seguretat aquest pas estret i, tot i que estava degudament senyalitzat, és un pas sense alternativa que requereix un manteniment adequat" (FJ VI.2).

En aquest cas concret, va apreciar una concurrència de causes, que exigia haver de temperar la responsabilitat de l'Administració. En efecte:

> "En la producció del dany va contribuir, d'una banda, la manca de manteniment de la via i de senyalització del desperfecte en una passarel·la que és responsabilitat de l'Administració, però també la manca de precaució i diligència usuals per part del mateix reclamant, de tal manera que la seva actuació també participa de la causa de l'accident" (FJ VI.2).

f) Caiguda de motocicleta a causa de l'existència de sorra a la calçada

En el Dictamen 36/2023, en un supòsit d'una caiguda d'una motocicleta originada per l'existència de sorra a la calçada, la Comissió es pronuncia en sentit estimatori[72] i considera que hi ha responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament, tot i que no d'una manera exclusiva. Concretament, assenyala que:

> "[...] de la valoració dels elements de prova que consten en l'expedient, aquesta Comissió conclou que hi ha una clara concurrència de culpes, que ha de determinar-se en un 50 %, ja que ha resultat acreditat que la reclamant podria haver extremat les mesures en la conducció per tal de disminuir les possibilitats que es produís la caiguda; però, alhora, també ha resultat acreditat que l'Ajuntament no va retirar la sorra de la via pública fins passats quatre dies i, a més, durant aquest període tampoc no va senyalitzar l'existència d'un risc evident per a la circulació de vehicles" (FJ VI.2).

g) Caiguda produïda per la manca de senyalització d'un sot

En un supòsit de reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant d'un ajuntament pels danys i perjudicis soferts en una caiguda a la via pública per una persona mentre circulava amb bicicleta, a causa de l'existència d'un sot a la calçada sense senyalitzar, la Comissió ha considerat que:

> "[...] tant la ubicació del sot com la seva conformació el tornen un element objectivament perillós, puix que obliga els conductors a passar-hi per sobre o a fer una maniobra per a intentar esquivar-lo. En qualsevulla d'aquestes dues opcions es genera una situació de perill en la conducció que, a judici de la Comissió, hauria d'haver-se senyalitzat per tal que els conductors estiguessin advertits de la seva existència" (Dictamen 273/2021, FJ VII.5).

I és aquesta manca de senyalització l'element que es considera determinant per tal de reconèixer l'existència de responsabilitat patrimonial, ponderada l'obligació consegüent d'indemnitzar en concurrència de culpes entre l'Administració i la reclamant.[73]

---

72. En canvi, en altres casos d'accidents de ciclomotor produïts a causa de la presència de sorra o graveta en la calçada, la Comissió, atenent les circumstàncies del cas concret, s'ha pronunciat en sentit desestimatori. Així, per exemple, en els dictàmens 84/2020, 109/2021, 332/2021, 281/2022 i 33/2025.

73. Concretament, la Comissió afirma que "existeixen dades raonables per a considerar que la manca de senyalització del sot va ser la causa de l'accident; també existeixen dades raonables, com

h) Caigudes produïdes en llocs molt concorreguts

A l'hora de valorar l'existència de responsabilitat patrimonial per caigudes, la Comissió també té en compte si el lloc de la caiguda està als voltants de llocs molt concorreguts, com ara hospitals, escoles, tanatoris, estacions d'autobusos, zones de contenidors, etc., i és precisament aquesta circumstància la que porta, en alguns casos, a considerar el dany antijurídic. En efecte, els estàndards exigibles a l'Administració en la prestació del servei són més grans en zones molt transitades i amb una important concurrència de persones que en zones amb escassa afluència o no destinades al pas de persones.

En el Dictamen 106/2022, la Comissió, en una reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant un ajuntament pels danys i perjudicis soferts en una caiguda en un carrer del municipi a causa de l'estat deficient de conservació del paviment, té en compte, a l'hora de determinar l'antijuridicitat del dany, que el carrer es troba als voltants d'un centre escolar, per la qual cosa és una zona on és freqüent el pas de vianants. Així, considera que:

> "[...] ha de ponderar, d'una banda, que l'espai lliure de pas per als vianants quedava reduït a 60 cm, que mancava tot un panot sencer i altres quatre panots estaven sensiblement aixecats, i la proximitat a un centre escolar, la qual cosa fa exigible una major cura per part de l'Ajuntament en la vetlla per la inexistència de desperfectes greus en les voreres; i, d'una altra, el fet que la reclamant, tot i viure a la proximitat del lloc de la caiguda i poder conèixer l'estat de la vorera, no va adoptar les precaucions necessàries a fi d'evitar l'accident, més encara per l'evidència del desperfecte en la vorera. Per aquestes raons, la Comissió entén que la indemnització s'ha de reduir en un 30 %" (FJ VII.2).

Igualment, en el Dictamen 190/2019, en relació amb els danys derivats d'una caiguda al carrer, i de caràcter parcialment estimatori, la Comissió raonava:

> "Altrament, no es pot passar per alt que els desperfectes se situaven a la zona d'accés a l'àrea dels contenidors, i, per tant, en una zona de pas obligat per a les persones que han de depositar-hi les escombraries i d'altres residus, per bé que aquest no era l'objectiu de l'accidentada quan hi transitava.

---

són la visibilitat del sot i l'amplada de la via, per a considerar que l'accident s'hauria pogut evitar si s'hagués extremat la cautela exigible als conductors, de tal manera que l'actuació de la ciclista també participa de la causa de l'accident" (FJ VII.6).

Pel que fa a aquest punt, en el Dictamen 109/2018, relatiu a la caiguda que va patir una vianant als voltants d'una zona de contenidors, després d'haver dipositat uns envasos, i de caràcter parcialment estimatori, la Comissió va considerar que un dels elements determinants per a concloure que el risc que generen els desperfectes de la vorera superava el risc normal que ha de ser tolerat pels vianants era, precisament, el lloc que ocupaven els panots defectuosos en el context de la vorera, per tal com estaven en una zona d'entrada i sortida a l'àrea dels contenidors" (FJ V.H).

Així mateix, en el Dictamen 263/2024, en un accident patit a les escales d'accés a l'esplanada d'una estació d'autobusos, en què el passamà no arribava fins al final de les escales, la Comissió té en compte que:

"[...] una estació d'autobusos és un lloc de trànsit obligat per a tots els usuaris del transport públic de viatgers, raó per la qual aquesta instal·lació requereix d'una especial consideració a l'hora d'apreciar el passamà com un ajust raonable" (FJ VII.2).

4. 3. La relació de causalitat: el deure de manteniment i conservació de l'Administració local versus *el deure de diligència de la ciutadania*

L'LRJSP (article 32.1) condiciona l'existència de responsabilitat patrimonial a la relació de causalitat entre el dany antijurídic i el funcionament normal o anormal dels serveis públics. La causalitat determina establir una relació de causa a efecte entre un dany determinat i l'actuació –o omissió– administrativa, que, en el cas objecte d'anàlisi, seria la derivada de la prestació del servei de pavimentació de la via pública, i constitueix el títol d'imputació de la responsabilitat a l'Administració.[74]

Tal com ha establert el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la Sentència 1517/2024, de 8 de maig:

"[...] *la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por el accidente pasa por contrastar si los hechos fueron consecuencia de la inobservancia por la Administración del estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación o, por el contrario de la falta de diligencia y de atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones, o del grado de cumplimiento del deber del peatón de extremar el cuidado en la deambulación cuando el mal estado del vial fuera visible*".[75]

74. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 95.

75. Sentència 1517/2024, de 8 de maig (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 1952/2021, ponent: Pedro Luis García Muñoz –ECLI:ES:TSJCAT:2024:4081–), FD 4, apartat 2.

Per tal de determinar l'existència o no de relació de causalitat, la Comissió Jurídica Assessora, en els seus dictàmens, sempre entra a analitzar les circumstàncies que van concórrer en el cas examinat i, en particular, la realitat i la dinàmica de la caiguda en el dia, el lloc i amb les condicions que refereix la part reclamant en l'escrit de reclamació, així com el desperfecte o incidència a la via pública al·legada i la conducta de la víctima. La finalitat és valorar, tenint en compte les circumstàncies concurrents, si la causa de la caiguda ha estat una manca de manteniment municipal i, per tant, si el desperfecte o l'afectació impedia el pas normal de les persones vianants i/o feia que la via pública fos especialment perillosa en aquell punt, o, per contra, si ha estat conseqüència d'una manca de diligència de la víctima o de la intervenció d'una tercera persona.

A continuació, s'analitzen els criteris generals seguits per la Comissió en aquest punt i la doctrina establerta, plenament consolidada i en línia amb la jurisprudència contenciosa administrativa.

4. 3. 1. Els criteris generals

S'examinen, a continuació, els criteris generals que la Comissió té en compte a l'hora de determinar si existeix relació de causalitat entre l'actuació –o inactivitat– administrativa i el dany produït.

a) La càrrega de la prova

En relació amb els aspectes probatoris, cal tenir present que la càrrega de la prova dels fets en què es fonamenta la reclamació de responsabilitat patrimonial recau en aquella persona que la planteja, que cal que acrediti la relació causal, els danys patits i l'avaluació econòmica, per bé que la Comissió ha matisat que:

> "[...] atesa la dificultat que pot representar per als ciutadans aportar proves que determinin una realitat absoluta del que va succeir, en aquests casos, s'ha de calibrar, en vista de l'esforç probatori de qui reclama, si els indicis de prova que es mostren són suficients per a un convenciment total de la manera com es van produir els fets, prova que s'ha de valorar en el seu conjunt" (per tots, els dictàmens 499/2024, 508/2024, 6/2025, 54/2025 i 383/2025).

En aquells expedients en què un element de prova rellevant és la prova testifical, la Comissió també assenyala que "la prova de testimonis és un mitjà que s'ha de ponderar juntament amb els altres mitjans probatoris" (per exemple, Dictamen 508/2024).

En la mateixa línia, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha establert, en relació amb la càrrega de la prova, en la Sentència 1364/2024, de 24 d'abril,[76] que:

> «[...] *en los casos de lesiones sufridas por usuarios de la vía pública, es a la parte actora a quien corresponde en principio la carga de la prueba de las circunstancias fácticas del accidente sufrido por mor del funcionamiento del servicio público, en tanto que si esto último resulta acreditado es a la Administración demandada a quien corresponde probar la incidencia que en dicho accidente pudiera tener la actuación de la parte actora, de tercero o la concurrencia de fuerza mayor, sin olvidar que, como enseña el Tribunal Supremo en sentencia de 3 de diciembre de 2002, "le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo y de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos"*» (FD 2, apartat 3).

En vista del que s'ha exposat, la càrrega probatòria recau sobre la persona reclamant, que ha d'acreditar l'existència del dany i la seva connexió causal amb el funcionament del servei públic municipal. Si no ho fa, faltarà un dels elements necessaris per a reconèixer la responsabilitat de l'Administració i serà procedent dictar un pronunciament en sentit desestimatori. De fet, a la pràctica, són nombrosos els supòsits en què, malgrat l'existència d'un desperfecte important a la via pública, la limitada activitat probatòria de la part reclamant impedeix a la Comissió arribar al convenciment que la caiguda es va produir de la manera i en el lloc al·legats, i, per tant, aquest òrgan acaba per emetre un dictamen en sentit desestimatori.

b) La valoració en cada cas de l'entitat del desperfecte o de la incidència i de les circumstàncies concurrents

Amb caràcter general, la Comissió apel·la als estàndards socials acceptables i, per tal de determinar si existeix una relació de causa a efecte entre el dany i l'actuació o omissió administrativa, en vista de la informació que consta en l'expedient i de les proves aportades, valora, d'una banda, l'entitat del desperfecte o la incidència produïda (una taca d'oli, un obstacle...) i, d'una altra, les circumstàncies existents, amb la finalitat de constatar si s'impedia el

76. Sentència 1364/2024, de 24 de abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 2794/2021, ponent: Juan Antonio Toscano Ortega –ECLI:ES:TSJCAT:2024:4050–). *Vid.* també la Sentència 1517/2024, de 8 de maig (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 1952/2021, ponent: Pedro Luis García Muñoz –ECLI:ES:TSJCAT:2024:4081–), FD 4, apartat 1.

pas normal de les persones vianants o si existia un perill especial. Així, existeix relació de causalitat quan el dany s'ha originat com a conseqüència del funcionament d'un servei públic viari que no s'ajusta als estàndards exigibles d'acord amb la consciència social, en tant que les deficiències tenen una entitat suficient per a generar un risc substancial.

Quant als desperfectes, la Comissió sempre en valora l'entitat; però no té en compte, a aquests efectes, el Codi d'accessibilitat de Catalunya, ja que considera que aquesta norma no regula els paràmetres o llindars a partir dels quals es pot determinar l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública. Així, en els dictàmens 6/2025 i 463/2025, posa de manifest que:

> «En efecte, el seu objecte, com estableix l'article 1, és el desplegament de la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, així com "l'aprovació de la refosa de les normes reglamentàries dictades per garantir a les persones amb mobilitat reduïda o qualsevol altra limitació l'accessibilitat i la utilització dels béns i serveis de la societat i també promoure la utilització d'ajudes tècniques adequades que permetin millorar la qualitat de vida d'aquestes persones, mitjançant l'establiment de les mesures de foment i de control en el compliment de la normativa adreçada a suprimir i evitar qualsevol tipus de barrera o obstacle físic o sensorial". Per tant, no es pot utilitzar com a paràmetre per a determinar o no l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública. Així, el fet que un desnivell al paviment superi els 2 cm no implica automàticament l'obligació d'indemnitzar, i és necessari valorar en cada cas concret l'estat de conservació del paviment i l'entitat del desperfecte, amb la finalitat de determinar si es considera o no suficient per a generar un risc a les persones vianants que no sigui fàcilment superable» (FJ VII.2).

Per tant, mai s'ha considerat rellevant que un desnivell que afecti una vorera o la calçada superi els dos centímetres a l'efecte de reconèixer l'existència de responsabilitat patrimonial. Ans al contrari, cal tenir en compte i valorar totes les circumstàncies concurrents per tal de determinar si té o no una entitat suficient per a esdevenir un risc inadmissible socialment i no valorar d'una manera aïllada el desperfecte al·legat.

Pel que fa a les altres circumstàncies que es tenen en compte, la Comissió valora l'amplitud de pas existent i si el desperfecte o l'afecció del paviment resulta o no fàcilment evitable tenint en compte l'amplada de la vorera o de la calçada, amb la finalitat de determinar si impedia el pas normal de les persones o hi havia circumstàncies d'especial perillositat; si la zona estava especial-

ment concorreguda; si existien obstacles o elements de mobiliari urbà –com ara taules i cadires, bancs, pilones, papereres o altres objectes similars– que impedissin l'ús d'un pas alternatiu i que exigissin un grau d'atenció superior al necessari per a desplaçar-se ordinàriament per la via pública, etc.[77] Per tant, s'ha de fer una anàlisi cas per cas en funció de les circumstàncies concurrents per tal de determinar si existeix responsabilitat patrimonial del municipi, i no existeixen uns criteris prefixats, a diferència del que succeeix en altres òrgans consultius, com el Consell Consultiu de Castella i Lleó.[78]

c) El deure de diligència de la ciutadania

A l'hora de valorar l'existència de responsabilitat patrimonial, la Comissió també té en compte la conducta i l'actitud de la víctima i, en particular, si l'accident es va produir per una possible manca de l'atenció necessària per part de la persona afectada pel dany. Aquest òrgan consultiu, amb motiu de l'anàlisi de la conducta de les persones reclamants en relació amb caigudes a la via pública, ha recordat reiteradament l'obligació general de les persones

77. *Vid.*, per tots, els recents dictàmens 195/2025 i 383/2025. En el primer d'aquests dictàmens, la Comissió posa de manifest que "[...] l'existència d'obstacles en la via pública no determina, per si mateixa, la responsabilitat patrimonial de l'Administració. El fet que en la vorera s'ubiquin determinats obstacles no és contradictori amb el deure de conservació i manteniment dels vials en bon estat. Aquest deure és compatible amb el fet d'ubicar a la vorera el mobiliari urbà –bancs, papereres, contenidors, etc.–, arbres i arbusts i altra mena d'obstacles, com poden ser pilons o boles de ferro, per a impedir l'accés de vehicles i garantir la seguretat dels vianants, o elements decoratius en períodes de determinades festivitats com pot ser Nadal per a promocionar el comerç o la cultura, i constitueix una acció que cal emmarcar dins el funcionament normal de l'Administració" (FJ VII.2).

78. A l'efecte de valorar el compliment de l'estàndard del servei, el Consell Consultiu de Castella i Lleó ha distingit, principalment, tres situacions:
– Situacions en què la caiguda s'ha produït com a conseqüència de defectes o deterioraments en el paviment que són evidents i manifestos. En aquest cas, s'ha apreciat, amb caràcter general, l'existència de responsabilitat patrimonial, en considerar que s'ha incomplert d'una manera clara, donada l'entitat del desperfecte, l'obligació de mantenir el paviment en condicions adequades per al trànsit i la seguretat dels vianants, si bé en determinats casos aquesta responsabilitat ha estat moderada per la manca de diligència del perjudicat.
– Casos en què s'ha ocasionat per la inestabilitat del paviment. En aquest supòsit, s'ha assenyalat que, amb caràcter general, l'existència, per exemple, de diverses rajoles soltes, i per tant oscil·lants, constitueix una deficiència a la vorera que comporta un risc ocult per a les persones vianants, la perillositat del qual pot no ser apreciable a simple vista emprant la diligència mitjana exigible a una persona en caminar, cosa que determinaria igualment l'existència de responsabilitat patrimonial.
– Supòsits en què la causa de l'accident és l'ensopegada amb un desnivell del paviment o d'algun dels seus elements respecte de la rasant. En aquests casos, s'ha considerat que la responsabilitat de l'Administració depèn de l'entitat del desnivell. Així, s'entén que les deficiències en el paviment de les voreres són insignificants i no suposen un incompliment de l'estàndard de seguretat exigible quan el desnivell existent oscil·la entre 0 i 2 cm, encara que, atenent les circumstàncies concretes del cas, ha considerat en alguns casos insignificants o de poca rellevància desnivells l'alçària màxima dels quals era de 2,5 cm. Sens perjudici del criteri general, també ha apreciat una concurrència de responsabilitats de l'Administració i del perjudicat en caigudes produïdes als passos de vianants a causa d'un deteriorament, fins i tot no gaire greu, del paviment, en unir-se la manca de diligència del vianant amb la de l'Administració en el seu deure de conservació preferent d'aquests passos.

vianants de transitar amb una diligència i atenció ordinàries,[79] i d'extremar les precaucions en funció de les característiques de la via per on transitin (dictàmens 355/2024, 437/2024, 488/2024, 6/2025, 50/2025 i 383/2025, entre d'altres). Amb relació a la deguda diligència de les persones vianants, aquesta Comissió ha posat en relleu:

> "[...] la necessitat que els vianants extremin la prudència a l'hora de caminar i que adoptin les mesures de precaució necessàries i pròpies d'una diligència ordinària davant superfícies que poden presentar riscos" (dictàmens 6/2025, 27/2025, 195/2025, 269/2025, 349/2025 i 383/2025, entre d'altres).

Concretament, en aquests casos, entra a valorar si el desperfecte o la situació existent a la via pública tenia o no una entitat suficient per a generar un risc insuperable per a una persona que caminés amb una atenció i diligència ordinàries, d'acord amb el principi elemental d'autoconservació i precaució (per tots, Dictamen 383/2025).

Escau destacar que, en els casos en què les persones vianants transiten per la calçada i no per la vorera, per estar tallat el carrer (per exemple, amb motiu del mercat setmanal, de la festa major municipal...), també és exigible la diligència esmentada. Així, per exemple, en el Dictamen 207/2024, la Comissió considera que:

> "És cert que amb el carrer tallat amb motiu del mercat setmanal, la calçada esdevé un espai transitable habilitat per als vianants, tot i que no és el lloc per on transiten habitualment. Aquest element, que és conegut pels vianants, no elimina el deure d'emprar la diligència necessària que els és exigible" (FJ VII.2).

79. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 94, adverteix que "*El deber de diligencia es tan obvio que nunca ha sido necesario explicitarlo en el ordenamiento jurídico. No hay ninguna norma en estos momentos que introduzca un deber general de prudencia respecto a uno mismo. No obstante, la cláusula general de diligencia se podría extraer del mismo planteamiento del Código civil, porque si el artículo 1902 imputa a quien causa un daño por negligencia el deber jurídico de suportar sus consecuencias, este deber se debería pedir con tanta o más razón cuando es el mismo peatón perjudicado quien causa el daño. Del artículo 1902 se puede desprender un deber general de diligencia que se debe proyectar tanto en la relación con terceros como en la relación con uno mismo. Una diligencia que es la que correspondería a un buen padre de familia en la expresión de nuestro Código civil, o la que correspondería a una persona razonable, en expresión del ordenamiento británico*".

4. 3. 2. Altres circumstàncies que influeixen en la determinació o exclusió de la responsabilitat de l'Administració pública

A més dels criteris assenyalats, la Comissió també examina altres circumstàncies que poden determinar l'assumpció o exclusió de la responsabilitat, en tot o en part, i que poden determinar un pronunciament diferent davant d'un mateix desperfecte. Destaquen, en particular, les següents:[80]

a) L'existència d'altres caigudes o incidències similars o d'altres reclamacions de responsabilitat patrimonial prèvies per caigudes en el mateix lloc de la via pública, que evidenciïn la potencialitat lesiva de la irregularitat o desperfecte al·legat i que permetin corroborar l'existència d'un perill manifest per a les persones vianants.[81]

b) La reparació dels desperfectes de la via pública. La Comissió, d'una banda, té en compte l'existència de peticions adreçades a l'Ajuntament per a reparar aquell desperfecte amb caràcter previ a la caiguda, fet que evidenciaria la seva potencialitat lesiva,[82] així com el temps transcorregut fins que no es reparen els possibles desperfectes i s'elimina la situació de risc per a les persones vianants.[83]

D'una altra, ha manifestat reiteradament que el fet que el municipi dugui a terme una millora de l'espai o la zona on es va produir l'accident no comporta necessàriament reconèixer que l'estat anterior de la via fos generador de responsabilitat patrimonial de l'Administració (entre d'altres, dictàmens 6/2025, 25/2025, 120/2025, 269/2025, 372/2025 i 383/2025), sinó que respon al deure de mantenir l'espai públic en unes condicions adequades de conservació.

c) La visibilitat, que constitueix un element determinant, atès que un desperfecte existent en una via pública il·luminada insuficientment dificulta la circulació de les persones vianants i, en conseqüència, existeixen més probabilitats de patir un accident. Així, la Comissió té en compte si en el moment de la caiguda existia visibilitat suficient per a caminar o circular i visualitzar sense problemes els desperfectes o irregularitats de la via pública (per exemple, dictàmens 515/2024, 195/2025 i 383/2025, entre d'altres).[84] Per això,

---

80. *Vid.*, per exemple, el Dictamen 383/2025, que recull una bona síntesi d'aquestes circumstàncies.

81. *Vid.*, per exemple, els dictàmens 125/2024 i 501/2024.

82. Aquesta circumstància, especialment quan ha estat comunicada prèviament i fins i tot d'una manera reiterada, pot ser qualificada de *culpa in vigilando* per part de l'Administració. Paricio Rallo, Eduard (2006): *op. cit.*, p. 94.

83. *Vid.*, per exemple, el Dictamen 36/2023.

84. *Vid.* també, per exemple, la Sentència del Tribunal Suprem de 30 de setembre de 2009 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Sisena, recurs 2278/2005, ponent: Agustín Puente Prieto –ECLI:ES:TS:2009:6041–).

en alguns casos de caigudes produïdes en voreres amb desperfectes d'escassa rellevància, com desnivells mínims, ha considerat que hi ha responsabilitat patrimonial del municipi a causa de la il·luminació deficient perquè el risc provocat pel servei públic sobrepassa els estàndards de seguretat exigible conforme a la consciència social.[85] Així mateix, es té en compte si l'accident es produeix de nit, fet que fa necessari extremar la precaució.[86]

d) Les condicions meteorològiques. En particular, la Comissió té en compte l'existència de condicions meteorològiques adverses, així com el fet que el paviment estigués brut o mullat (per exemple, Dictamen 383/2025, entre d'altres). A més, en casos de pluja, atès que el risc de relliscar s'incrementa notablement, considera que s'ha d'extremar la precaució perquè existeix un risc més gran de caure (per exemple, dictàmens 147/2024 i 54/2025). Així mateix, en reclamacions en què la part instant ha al·legat que la caiguda es va produir en trepitjar una escala o una placa de registre mullada, la Comissió ha manifestat recentment que:

> "[...] l'aigua, sigui provinent de la pluja o sigui provinent d'accions humanes o accidentals, no és un element per si mateix lliscant, a diferència d'altres substàncies, com l'oli. Tanmateix, quan l'aigua cau sobre una coberta relliscosa, com podrien ser planxes d'alumini o tapes de registre, aquesta pot tenir un efecte lliscós" (Dictamen 54/2025, FJ VII.2).

Així, en aquests supòsits entra a valorar si la persona instant ha aportat a l'expedient cap prova o indici que permeti a aquest òrgan afirmar que la tapa de registre era lliscant per l'efecte de la pluja i que constituïa un perill per aquesta circumstància (dictàmens 24/2025 i 54/2025).

e) La condició de veí o veïna o la proximitat habitual de la persona vianant o conductora del vehicle a la zona –per exemple, perquè forma part de l'itinerari per on passa habitualment per a anar al lloc de feina– resulta també rellevant per a valorar el grau d'atenció exigible. Es presumeix que la

---

85. Per exemple, en el Dictamen 287/2022, en un supòsit de reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant un ajuntament pels danys i perjudicis patits com a conseqüència d'una caiguda en una sèquia, la Comissió afirma que: "En el cas que s'analitza, els informes del Servei de Projectes i Obres i de la Secció d'Equipaments Municipals afirmen que la normativa tècnica no requeria la col·locació de cap element protector de la zona descoberta. Ara bé, és en la manca d'il·luminació manifestada pels tres testimonis d'una manera clara i rotunda (el model de lluminària està descatalogat pel fabricant des de fa més de 20 anys, i l'Àrea d'Urbanisme de l'Ajuntament no ha aportat a l'expedient les dades actualitzades dels nivells lumínics d'aquest carrer) on rau la causa real que va generar un risc que no era fàcilment superable per un vianant" (FJ V.2).

86. *Vid.*, per exemple, el Dictamen 167/2025.

persona resident o que transita habitualment per l'indret coneix millor l'estat de la via i les seves imperfeccions, i per tant li és més fàcil evitar-les, que no pas un ciutadà que hi passa per primera vegada.[87]

4. 3. 3. Els supòsits d'alteració de la relació de causalitat: la culpa de la víctima i la intervenció d'una tercera persona

Pel que fa referència a la relació de causalitat, cal tenir en compte que es pot veure alterada per la culpa o imprudència de la víctima o la intervenció d'una tercera persona.

Tal com posa de manifest el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la Sentència 1364/2024, de 24 d'abril:[88]

> "*Frente a la exigencia tradicional y más restrictiva de una antigua jurisprudencia identificada con la teoría de la causalidad exclusiva(entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero, 24 de marzo y 20 de junio de 1984, 30 de diciembre de 1985, 20 de enero y 2 de abril de 1986, 20 de junio de 1994, 2 de abril y 23 de julio de 1996, 1 de abril de 1997, etc.), que exige la prueba plena de una intervención directa, inmediata y exclusiva de la administración en la producción del daño y que comporta la desestimación sistemática de todas las pretensiones de indemnización cuando interfiere en la relación causal, de alguna manera, la culpa de la víctima o de un tercero, se ha venido consolidando en los supuestos de concurso de causas otra línea jurisprudencial más identificada con la compensación de culpas que enfrentada a la selección del conjunto de circunstancias causantes del daño ya no exige la exclusividad (sentencias del Tribunal de 12 de febrero, 30 de marzo y 12 de mayo de 1982 y 11 de octubre de 1984, entre muchas otras), particularmente en los supuestos de funcionamiento anormal del servicio público, y, por tanto, no excluye la responsabilidad patrimonial de la administración pública cuando interviene en la producción del daño, además de ella misma, la propia víctima (sentencias del Tribunal Supremo de 31 de enero, 7 de julio y 11 de octubre de 1984, 18 de diciembre de 1985, 28 de enero de 1986, 23 de noviembre de 1993, 18 de noviembre de 1994 y 4 de octubre de 1995) o un tercero (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1974, 23 de marzo de 1979 y 25 de enero de 1992), salvo que la conducta de uno o de otro sean tan intensas que el daño no se hubiera producido sin ellas (sentencias del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1980, 16 de mayo de 1984 y 5 de diciembre de 1997).*

87. *Vid.*, per exemple, els dictàmens 515/2024, 7/2025, 167/2025 i 383/2025.

88. Sentència 1364/2024, de 24 de abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 2794/2021, ponent: Juan Antonio Toscano Ortega –ECLI:ES:TSJCAT:2024:4050–).

Supuestos éstos en los que procede hacer un reparto proporcional equitativo del importe de la indemnización entre los distintos agentes que participaron de forma concurrente en la producción del daño (sentencias de Tribunal Supremo de 17 de marzo y 12 de mayo de 1982, 31 de enero y 11 de octubre de 1984, entre otras)" (FJ 2, apartat 2).

Per tant, sempre s'ha d'analitzar el cas concret per tal de valorar si hi ha culpa de la víctima i/o de terceres persones (exclusiva –supòsit en el qual no hi ha responsabilitat de l'Administració– o concurrent –cas en què l'assumpció de responsabilitat és compartida i es minora l'import que ha de pagar l'Administració en funció del grau de responsabilitat que se l'imputi–). Així, en els casos en què la Comissió, després de valorar totes les circumstàncies concurrents, no arriba al convenciment que la causa de la caiguda sigui una manca de manteniment municipal de la via pública, i entén que es va produir per una possible manca de l'atenció necessària per part de la persona reclamant, que revesteix una entitat suficient per a considerar que constitueix la causa directa de l'accident, es pronuncia en sentit desestimatori (per exemple, en els dictàmens 457/2024, 379/2025, 383/2025, 402/2025 i 433/2025). En canvi, quan considera que l'element determinant en la producció del dany ha estat l'actuació o omissió de l'Administració, indica que existeix responsabilitat patrimonial exclusiva de l'Administració (per exemple, en els dictàmens 63/2022, 334/2023, 347/2023, 125/2024 i 501/2024).

No obstant això, en altres supòsits, aprecia concurrència de causes en la causació del dany i duu a terme una moderació o distribució de la responsabilitat i, per tant, de la indemnització corresponent. Es poden citar nombrosos exemples de dictàmens en què la Comissió ha apreciat una concurrència de causes, atès que juntament amb el funcionament deficient del servei municipal (desperfecte del paviment, no retirada de sorra de la via pública, manca de senyalització de l'existència d'un risc...) ha estat determinant en la producció del dany la conducta de la víctima, i, en conseqüència, ha temperat la responsabilitat de l'Administració, i ha considerat que les persones reclamants podrien haver extremat les mesures de precaució en funció de la via per on transitaven o en la conducció per tal de disminuir les possibilitats que es produís la caiguda. En alguns casos això porta, en funció de les circumstàncies concretes que hi concorren, a un repartiment de responsabilitats entre Administració i víctima del 50 % (per exemple, dictàmens 341/2021, 36/2023 i 266/2023); en altres, respectivament, del 70 %-30 % (per exemple, Dictamen 106/2022) o del 30 %-70 % (per exemple, Dictamen 12/2021).

4. 3. 4. La força major i el cas fortuït

Finalment, cal tenir en compte que l'existència de força major trenca el nexe causal i determina la inexistència de responsabilitat patrimonial. En canvi, el cas fortuït no exonera l'Administració.

En el Dictamen 225/2025, en un supòsit de reclamació de responsabilitat patrimonial pels danys i perjudicis soferts per una persona com a conseqüència de l'accident que va patir a la via pública arran de la caiguda d'un arbre, la Comissió deixa clar que, d'acord amb l'article 106.2 de la Constitució, l'única causa d'exoneració possible és la força major, i així ho recull també l'article 32.1 de l'LRJSP.

En canvi, la conseqüència que l'Administració respongui objectivament és que no pot exonerar-se per cas fortuït, tal com afirma la Comissió en el Dictamen 326/2022 (FJ VI.2.2). En aquest dictamen, emès arran d'una reclamació de responsabilitat patrimonial instada pels danys i perjudicis derivats de la mort d'una persona com a conseqüència de la caiguda d'una palmera, considera que:

> "[...] No hi ha en l'expedient cap causa o indici que porti a considerar que hi ha hagut força major, de manera que el fet que s'hagi materialitzat el risc de caiguda no es pot considerar aliè al funcionament del servei públic de manteniment de parcs i jardins i, com a màxim, es pot qualificar de cas de fortuït" (FJ VI.2.2).

Per tant:

> "[...] Tal com es va dir en el Dictamen 135/2005, en un cas en què la intensitat del vent no era constitutiva d'un supòsit de força major, el dany també és imputable al funcionament de l'Administració pública, perquè aquesta és la propietària i, en conseqüència, la responsable de l'arbre que va provocar el resultat lesiu" (FJ VI.2.2).

En el Dictamen 225/2025, que cita el Dictamen 186/2013,[89] manifesta, amb relació al cas fortuït, que:

> "[...] s'ha de tenir present que el nostre sistema de responsabilitat patrimonial és de caràcter objectiu, que inclou tant el funcionament normal

89. *Vid.* també els dictàmens 244/2020, 49/2022 i 326/2022.

com l'anormal dels serveis públics –tot i que amb modulacions i matisos, que ara no pertoca abordar– i on, en termes generals, el cas fortuït, a diferència de la força major, no exonera de responsabilitat l'Administració, en tractar-se d'un supòsit mancat de les notes d'imprevisibilitat, irresistibilitat o inevitabilitat que comunament caracteritzen la força major, i en el qual l'esdeveniment damnós no és estrany, aliè al funcionament dels serveis públics (dictàmens 56/2004, 471/2004, 135/2005, 371/2010 i 273/2011, entre d'altres)" (FJ VII.2.C).

Tanmateix, en aquest cas concret, considera que no va existir cas fortuït, ja que:

"[...] l'Ajuntament tenia l'obligació de garantir la seguretat en aquell passeig en obres i era el titular de la via i el propietari de l'arbre; la caiguda no era imprevisible, i el dany s'hauria pogut evitar o bé realitzant treballs d'inspecció de l'arbrat més exhaustius –com es va haver de fer–, o bé fixant els arbres en sostreure-li la terra de l'escocell, o bé obrint un pas alternatiu de circulació per als veïns, més segur i allunyat de les obres. Si bé la caiguda dels arbres sobre la via pública no és un esdeveniment imprevisible, la presència d'un arbre caigut determina l'obligació que l'Administració expliqui com s'ha pogut produir aquest fet i, si escau, acrediti que la seva actuació es va ajustar als estàndards de qualitat i seguretat exigibles; a més, tampoc no és un esdeveniment inevitable, atès que es tracta d'un element de la natura instal·lat d'una manera comuna a les ciutats. Per tant, correspon a l'Ajuntament adoptar les mesures necessàries per a mantenir en bon estat les plantacions existents a la via pública, per tal d'evitar el risc que poden representar per a les persones i els béns" (FJ VII.2.C).

En conclusió, considera que amb la caiguda de l'arbre s'ha materialitzat un risc no identificat prèviament que excedeix dels inherents o normals per a les persones usuàries dels carrers del municipi.

5. LA DOCTRINA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA (II): ELS CRITERIS ESTABLERTS EN SUPÒSITS ESPECÍFICS

L'anàlisi realitzada s'ha de complementar amb l'examen de la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora establerta en supòsits específics. En par-

ticular, es fa referència a les caigudes produïdes a la via pública quan hi ha una empresa contractista de l'Administració pública, així com a les caigudes produïdes en escocells, amb patinets elèctrics, en tapes de registre situades a la via pública i en guals, supòsits que han donat lloc a nombrosos dictàmens.

5. 1. Les caigudes a la via pública quan hi ha una empresa contractista de l'Administració pública

Alguns dels expedients de responsabilitat patrimonial de l'Administració per caigudes a la via pública sobre els quals s'ha pronunciat la Comissió presenten la particularitat de la intervenció d'una empresa contractista de l'Administració. En aquests casos, atesa l'eventual participació d'un contractista en la producció del dany, cal tenir en compte la legislació sobre contractació pública i, en concret, els articles 190, 191 i 196.3 de la vigent Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (LCSP), aplicables en relació amb els aspectes procedimentals, i l'article 196.1 i 2 de l'LCSP, aplicable al fons de l'assumpte.[90] Aquests preceptes regulen, respectivament, el procediment per a exercir la prerrogativa de declarar la responsabilitat imputable a l'empresa contractista arran de l'execució del contracte, el procediment previ per a dirimir la responsabilitat entre l'Administració i la contractista, i l'obligació de la contractista d'indemnitzar pels danys i perjudicis causats a tercers com a conseqüència de l'execució del contracte.

En aquests casos, la Comissió assenyala (per exemple, en els dictàmens 24/2025 i 225/2025) que:

> "[...] cal tenir en compte que l'exercici de l'acció de responsabilitat patrimonial per danys derivats del funcionament dels serveis públics quan intervé una contractista o concessionària de l'Administració és una qüestió enormement controvertida, atesa la dificultat d'establir els límits de

90. Sobre la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública en casos d'intervenció d'un contractista, *vid.*, entre d'altres, Casares Marcos, Anabelén (2013): "Capítulo XXVII. Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados a terceros con motivo de la ejecución de contratos", a: Quintana López, Tomás (dir.) i Casares Marcos, Anabelén (coord.), *op. cit.*, p. 1487-1547; Gamero Casado, Eduardo (2024): "Capítulo XLII. Responsabilidad extracontractual de la Administración y del contratista por daños a terceros en la ejecución del contrato", a: Gamero Casado, Eduardo i Gallego Córcoles, Isabel (dir.), *Tratado sobre contratos del sector público*, vol. III, 2a ed., València, Tirant lo Blanch, p. 2483-2543; Huergo Lora, Alejandro (2023): "Responsabilidad patrimonial por daños causados en la ejecución de contratos y concesiones administrativas. Situación actual y propuestas de mejora", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 20, p. 6-30; i Rivera Frade, María Dolores (2019): "Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuando actúan a través de sujetos privados. Especial referencia a los contratistas y a los concesionarios", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 58, p. 361-409.

la responsabilitat de l'Administració titular d'un servei públic i la dels particulars que intervenen en la seva prestació."

L'article 196.1 de l'LCSP estableix que és obligació del contractista indemnitzar pels danys i perjudicis que es causin a tercers com a conseqüència de les operacions que requereixi l'execució del contracte, i, en l'apartat 2, disposa que, quan els danys i perjudicis hagin estat ocasionats com a conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'Administració, aquesta n'és responsable dins dels límits que assenyalen les lleis. Igualment, l'Administració és responsable dels danys que es causin a tercers com a conseqüència dels vicis del projecte en el contracte d'obres.

Pel que fa al procediment per a reclamar aquesta responsabilitat, l'apartat 3 de l'article 196 preveu el següent:

"Els tercers poden requerir prèviament, dins de l'any següent a la producció del fet, l'òrgan de contractació perquè, un cop escoltat el contractista, es pronunciï sobre a quina de les parts contractants correspon la responsabilitat dels danys. L'exercici d'aquesta facultat interromp el termini de prescripció de l'acció."

L'aplicació pràctica d'aquests preceptes ha generat controvèrsia des de fa molt temps, tant doctrinal com jurisprudencial, a causa de la diversitat de vies existents per a reclamar la responsabilitat. En principi, en el cas que el dany causat en execució del contracte sigui imputable exclusivament a l'empresa contractista, s'ha de presentar la reclamació per la via ordinària davant la jurisdicció civil. En canvi, si el dany causat pel contractista en execució del contracte deriva d'ordres imposades per l'Administració o de vicis en el projecte d'obres, cal seguir els tràmits procedimentals i processals establerts amb caràcter general per a la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques. Per tal que la persona perjudicada pugui saber davant de quin òrgan i en quina via ha de presentar la reclamació en cas que el dany sigui causat per l'actuació d'un contractista de l'Administració, d'acord amb les previsions de la legislació de contractes esmentades, ha d'adreçar-se a l'Administració titular del servei. Aquesta ha de determinar, amb l'audiència prèvia de les parts afectades, si la responsabilitat correspon exclusivament al contractista o a l'Administració, i deixar oberta la via civil per al primer cas, i la via administrativa per al segon.

El problema, com ha constatat la Comissió, sorgeix quan l'Administració no dona resposta a aquest requeriment previ, sigui per voluntat pròpia o sigui perquè el particular no fa ús de la via potestativa prèvia prevista actualment en l'article 196.3 de l'LCSP. En aquests casos, la jurisprudència considera

apropiada la reclamació en via administrativa davant l'Administració titular del servei, tot i que dona respostes diferents a l'abast de la resolució que pot adoptar aquesta en relació amb l'eventual responsabilitat del contractista.

En aquest sentit, la Comissió invoca en els seus dictàmens la Sentència de 14 d'octubre de 2013,[91] en la qual el Tribunal Suprem manifesta que:

> "*Dado que el apartado 3 del artículo 97* [que es correspon amb el paràgraf tercer de l'article 214 i amb el paràgraf tercer de l'article 196 vigent] *configura como una facultad la posibilidad de los terceros perjudicados de dirigirse al órgano de contratación para que se pronuncie sobre el sujeto responsable, cabe también que reclamen directamente a la Administración contratante al amparo de los artículos 106, apartado 2, de la Constitución y 139 de la Ley 30/1992. En esta tesitura, según dijimos en nuestra sentencia de 30 de marzo de 2009, dicha Administración puede optar entre dos alternativas: considerar que concurren los requisitos para declarar la existencia de responsabilidad o estimar que están ausentes y que, por lo tanto, no procede esa declaración; en la primera hipótesis pueden ofrecerse, a su vez, dos salidas posibles; a saber: entender que la responsabilidad corresponde al contratista o que, por darse los supuestos que contempla el apartado 2 del repetido artículo 97, sea ella misma quien tiene que hacer frente a la reparación. En este último caso así lo acordará y en el otro deberá reconducir a los interesados hacia el cauce adecuado, abriéndoles el camino para que hagan efectivo su derecho ante el adjudicatario responsable*" (FD 3).

En molts dels casos sobre els quals la Comissió ha d'emetre dictamen no consta en l'expedient que la persona reclamant hagi fet ús de la via potestativa prèvia prevista en l'article 196.3 de l'LCSP, que li permetia instar a l'òrgan de contractació un pronunciament sobre a quina de les parts del contracte li correspon la responsabilitat per danys, i ha optat per instar directament l'acció de responsabilitat patrimonial davant l'Administració.

En aquests supòsits, la Comissió ha mantingut criteris diversos al llarg del temps i, en els últims anys, ha introduït un canvi de doctrina que s'està consolidant. Com ha posat de manifest aquest òrgan consultiu en diversos dictàmens (entre d'altres, Dictamen 225/2025):

> "[...] en el passat es va generar una important controvèrsia al voltant de quina havia de ser la via procedimental per a atribuir responsabilitat a

91. Sentència del Tribunal Suprem de 14 d'octubre de 2013 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Sisena, recurs 704/2011, ponent: Carlos Lesmes Serrano –ECLI:ES:TS:2013:4996–).

la contractista en cas de produir-se un dany en el marc de la prestació del servei públic que no es derivés ni d'ordres de l'Administració ni de vicis en el projecte. En aquest sentit, tant la doctrina consultiva com la jurisprudència acudien indistintament a dues possibles línies de resolució d'aquesta qüestió. En l'àmbit jurisdiccional, es possibilitava o bé que el particular reclamés directament a l'Administració i que aquesta abonés la indemnització corresponent i es rescabalés posteriorment per via de regrés de la contractista, o bé que, rebuda la reclamació, l'Administració pogués declarar la responsabilitat de la contractista, amb l'audiència prèvia d'aquesta. Aquesta Comissió Jurídica Assessora, fent-se ressò de la controvertida jurisprudència del Tribunal Suprem i dels dictàmens d'altres òrgans consultius, no havia tingut una doctrina homogènia sobre aquest aspecte concret. Així, té pronunciaments favorables a la via de regrés (en són representatius els dictàmens 297/1999 i 345/2002), però, posteriorment, ha considerat que, si s'aprecia l'existència de responsabilitat, aquesta s'ha d'imputar a la contractista, la qual ha d'assumir directament el pagament de la indemnització (dictàmens 165/2015, 184//2016, 207/2016 i 341/2016)" (FJ VII.2.3).

En l'actualitat, aquest òrgan consultiu es postula a favor de la segona posició, i possibilita que la responsabilitat del contractista derivi del procediment.

En conseqüència, considera que:

"[...] l'Administració, quan entri en el fons de l'assumpte i consideri que hi concorren els requisits per a declarar l'existència de responsabilitat, es pot pronunciar sobre quina de les parts, contractista o Administració, ha de respondre dels danys causats. Com ha afirmat aquesta Comissió (dictàmens 182/2022, 213/2023, 355/2023, 263/2024 i 24/2025), el marc jurídic vigent aporta arguments addicionals per a sostenir aquesta segona tesi, en reconèixer expressament la possibilitat d'utilitzar la via de la responsabilitat patrimonial per danys causats durant l'execució d'un contracte i atribuir a l'Administració la prerrogativa de determinar la responsabilitat de la contractista en l'execució dels contractes (articles 32.9 de l'LRJSP i 190 de l'LCSP)" (FJ VII.2.3).

Sobre la base de l'anterior, aquest òrgan consultiu considera que l'Administració pot determinar que la responsabilitat és de l'empresa contractista –i no pas de l'Administració– i que aquesta ha d'abonar la indemnització directament

al perjudicat.[92] Així ho ha fet, per exemple, en supòsits de caigudes a la via pública, en els dictàmens 411/2021,[93] 182/2022,[94] 355/2023[95] i 175/2024.[96]

92. En canvi, en altres supòsits, malgrat la intervenció d'una empresa contractista, la Comissió ha considerat que la responsabilitat és de l'ajuntament i no de l'empresa. Així, en el Dictamen 225/2025, en una reclamació de responsabilitat patrimonial originada pels danys provocats per la caiguda d'un arbre, assenyala:
"Tal com s'apuntava en el Dictamen 23/2018, el fet que no s'hagi incorporat a l'expedient una còpia del contracte impedeix valorar si la problemàtica detectada és atribuïble a la contractista. Aquesta circumstància, en un context en què, com s'ha vist, l'empresa afirma, en les al·legacions presentades en el tràmit d'audiència, que va senyalitzar correctament l'obres, va adoptar totes les mesures de seguretat i no va realitzar cap acció que pogués deteriorar o malmetre l'arbre, porta aquest òrgan consultiu a considerar que, sens perjudici d'actuacions posteriors, en el present procediment correspon a l'Administració indemnitzar a qui reclama. No és possible, per tant, i a diferència d'altres dictàmens en què aquesta Comissió disposava de dades suficients sobre això (per exemple, en els dictàmens 355/2023, 175/2024 i 24/2025), pronunciar-se sobre una eventual assignació de responsabilitat patrimonial a la contractista."

93. En aquest supòsit, la Comissió es pronuncia sobre una reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant d'un ajuntament per una senyora pels danys i perjudicis patits en una caiguda ocasionada pel funcionament deficient de les escales mecàniques municipals d'un carrer. En aquest cas, els danys reclamats tenen relació amb l'execució del contracte de manteniment de les instal·lacions esmentades per part d'una societat mercantil privada. La Comissió considera suficientment acreditat que, en el moment de la caiguda, els graons i la cinta del passamà no funcionaven d'una manera sincronitzada i que "hi ha elements suficients per a apreciar l'existència de nexe causal, ja que no hi ha cap evidència que la caiguda es produís per una conducta imputable a la persona perjudicada. D'acord amb la informació que consta en l'expedient, l'empresa adjudicatària del contracte de manteniment de les escales i el mateix Ajuntament van complir amb les seves obligacions quant als controls i revisions de la instal·lació. D'altra banda, tampoc no consta cap avís previ d'avaria, ni tan sols el dia de l'accident –per bé que sí que hi figuren queixes genèriques del veïnat–. Però aquesta realitat no és incompatible amb el fet que quan es va produir la caiguda es produís una anomalia en el funcionament de les instal·lacions, suficient per a provocar la caiguda patida per la reclamant, amb la producció d'uns danys que no té el deure jurídic de suportar" (FJ VI.2). Per tant, conclou que no és procedent la responsabilitat de l'Ajuntament i que la responsabilitat correspon a la societat mercantil contractista.

94. En aquest dictamen, la Comissió coneix d'una reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant l'Àrea Metropolitana de Barcelona pels danys i perjudicis derivats d'una caiguda en una platja, atribuïda a l'esfondrament de la plataforma d'una dutxa. En aquest cas, hi havia una empresa adjudicatària del servei de manteniment del mobiliari i les instal·lacions de les platges metropolitanes. La Comissió considera que "El desplaçament de les fustes del sòl de la dutxa, per motius que l'Administració no ha pogut acreditar, representava un risc per als ciutadans que, en aquest cas, va ser la causa exclusiva de l'accident, sense que la interessada pogués evitar-lo emprant la diligència ordinària exigible en aquests casos" (FJ VI.3). Per aquest motiu, en la mesura que el manteniment de la instal·lació de la dutxa corresponia a una empresa contractista de l'Administració, conclou que no és procedent declarar la responsabilitat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i la responsabilitat correspon a la contractista.

95. En aquest cas, es tractava d'una caiguda en un carrer de la localitat en haver-se entrebancat amb un forat de les reixes d'un desguàs, tenint en compte que en aquell municipi era una empresa contractista la responsable del manteniment de les canalitzacions d'aigua i també la responsable de les deficiències en el reixat. La Comissió va considerar que les irregularitats que presentaven les reixes eren suficientment objectives per a determinar un element de risc per a la seguretat de les persones vianants que supera els estàndards de tolerabilitat admissibles. En conseqüència, aplicant la seva doctrina, va considerar que no era procedent declarar la responsabilitat de l'Ajuntament i que la responsabilitat corresponia a la mercantil contractista adjudicatària del servei municipal.

96. En aquest dictamen, la Comissió es pronuncia en relació amb una reclamació de responsabilitat patrimonial pels danys i perjudicis soferts en una caiguda en un carrer d'un municipi, atribuïda

No obstant això, aquesta posició de la Comissió Jurídica Assessora no és unànime en els òrgans consultius. Efectivament, malgrat que alguns d'aquests mantenen posicions similars,[97] altres estimen que correspon a l'Administració com a titular del servei públic assumir, si escau, el pagament de la indemnització a la persona perjudicada i, seguidament, repetir per la totalitat del seu import enfront del contractista encarregat de la prestació del servei. Aquesta és la posició del Consell d'Estat, el qual considera que l'Administració ha d'assumir la responsabilitat dels danys que l'execució d'un contracte pugui causar a terceres persones i abonar a la persona perjudicada la indemnització corresponent, "*sin perjuicio de que la Administración repita luego contra el contratista, al que, en virtud de las regles legales y contractuales, le sea imputable la comisión material del perjuicio. A este corresponderá, en definitiva, la carga económica de la indemnización, pero sin que esta responsabilidad final del contratista pueda servir a la Administración para desvanecer la suya propia frente a terceros*".[98]

Igualment, el Consell Consultiu de Castella i Lleó té una doctrina reiterada conforme a la qual considera que:

---

a l'existència a la vorera d'unes planxes mal col·locades. En aquest cas, l'empresa contractista de l'Administració estava duent a terme una actuació que tenia per objecte la renovació de la xarxa d'abastament d'aigua, tot i que l'empresa que va executar els treballs esmentats, per encàrrec de la primera, va ser Acsa Obras e Infraestructuras. La Comissió considera que "les companyies no han acreditat que la zona estigués ben senyalitzada el dia de l'accident, de manera que no s'advertia que es desaconsellava transitar sobre les planxes i que hi havia habilitat un pas alternatiu. Tot sembla indicar que els vianants necessàriament havien de transitar-hi en absència d'un pas alternatiu. Si la reclamant hagués volgut evitar les planxes, necessàriament hauria hagut de transitar per la calçada, amb el perill que això comporta. Es va generar una situació de risc, ja que les obres no estaven ben protegides ni tampoc senyalitzades, sense que pertoqui referir-se a la diligència i l'atenció ordinària de la vianant" (FJ VII.2). I entén que corresponia a l'empresa contractista protegir i senyalitzar la zona d'obres en tot moment; condició que no va executar correctament. En conseqüència, va concloure que no era procedent declarar la responsabilitat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i la responsabilitat corresponia a la societat mercantil contractista.

97. És el cas, per exemple, del Consell Jurídic de la Regió de Múrcia, tot i que amb algunes diferències. En el Dictamen 224/2023, aquest òrgan consultiu considera que correspon a l'empresa contractista, responsable de la prestació efectiva del servei, abonar la indemnització que sigui procedent, "*sin perjuicio de que, si no lo hiciese de manera voluntaria, debiera asumirla el Ayuntamiento, ya que su responsabilidad es siempre objetiva y directa, y puede reclamar al que considere responsable de los perjuicios las cantidades que tenga que abonar*". Així, dictamina favorablement sobre la proposta de resolució estimatòria, en part, de la reclamació formulada, per considerar que hi concorren tots els elements determinants de la responsabilitat patrimonial de l'Administració local, i també dictamina favorablement sobre la proposta de resolució que declara la responsabilitat del contractista (en aquest cas, l'Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia, SA). Així mateix, en el Dictamen 202/2020, declara la responsabilitat de l'Administració sanitària pels danys ocasionats pel funcionament d'un servei públic de la seva titularitat, i també la del contractista del servei de manteniment de la jardineria exterior del recinte hospitalari, atès que la caiguda d'un arbre de la zona d'estacionament havia provocat danys en un vehicle.

98. Dictamen 156/2020. *Vid.* també, més recentment, el Dictamen 984/2023.

"[...] *debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquella pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el Servicio o realizar la obra de que se trate*" (FJ únic).[99]

En la mateixa línia se situen també, per exemple, la Comissió Jurídica Assessora de la Comunitat de Madrid,[100] el Consell Consultiu de Canàries,[101] el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana[102] i el Consell Consultiu del Principat d'Astúries.[103] Segons aquest últim, en aquests supòsits, el pagament per l'Administració, assumint l'obligació de repetir enfront del contractista –obligat a respondre per la normativa general contractual i l'específica dels plecs que regulen el seu vincle amb l'Administració– "[...] *es la postura más garante de la igualdad de la posición de los ciudadanos, en tanto que equipara la vía de resarcimiento cuando el servicio es prestado por la propia Administración y cuando es prestado por un contratista o concesionario, y evita con ello que se inutilice todo el procedimiento administrativo sustanciado a su instancia cuando el servicio es objeto de prestación indirecta*" (FJ 6).[104]

Així mateix, apunta que:

"[...] *es común que el ciudadano, desconociendo la modalidad de gestión del servicio, dirija su reclamación frente a la Administración titular del mismo a través de un procedimiento administrativo que no requiere de asistencia técnica, de modo que una vez ventilada en ese procedimiento la causalidad del daño cuyo resarcimiento se impetra no procedía inutilizar esta tramitación remitiendo al reclamante a reem-*

99. Dictamen 45/2024 del Consell Consultiu de Castella i Lleó. En aquest dictamen, també assenyala que «*Tal criterio se admitió por la sentencia 405/2020, de 14 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, y también, más recientemente, por la sentencia de Salamanca, cuando señaló que "ante una reclamación de responsabilidad patrimonial –que es la formulada por la ciudadana perjudicada– la Administración sólo puede pronunciarse sobre si esta es o no responsable de los daños y en consecuencia, si existía deber o no de indemnizar, estándole vetada la posibilidad de pronunciarse sobre si el contratista es responsable con el fin de eximirse de responsabilidad, todo ello sin perjuicio de la acción de repetición que le corresponda a la Administración frente al adjudicatario si hubiera incumplido con sus obligaciones como contratista*" (FJ únic). *Vid.* també, en la mateixa línia, els dictàmens 889/2012, 43/2015, 154/2015, 360/2019, 550/2019, 347/2020, 431/2020, 59/2023 i 373/2023.

100. *Vid.*, per exemple, els dictàmens 173/2020 i 186/2021.

101. *Vid.*, per exemple, els dictàmens 44/2019 i 189/2021.

102. *Vid.*, per exemple, el Dictamen 511/2019.

103. *Vid.*, per exemple, el Dictamen 43/2022.

104. Dictamen 43/2022 del Consell Consultiu del Principat d'Astúries.

prender su pretensión por otros cauces, pues ese peregrinaje no solo pugna con los criterios de eficiencia y buena administración sino también con la igualdad de los administrados, quienes disponen en los supuestos de gestión directa de la garantía de un procedimiento administrativo informado por el principio de gratuidad" (FJ 6).

5. 2. Les caigudes en escocells

La Comissió ha dictaminat sobre reclamacions presentades amb motiu de caigudes derivades de les peces que envolten els arbres –escocells–.[105]

Amb citació de la jurisprudència, aquest òrgan ha estat categòric a afirmar que un escocell no és un lloc de pas per a vianants, sinó que està previst per a altres finalitats. En aquest sentit, cita en els dictàmens la Sentència 225/2011, de 21 de febrer, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya,[106] en què es destaca que:

"[...] l*os alcorques son elementos propios de las aceras, y no obstáculos a eliminar, y que aun cuando calificáramos el alcorque como obstáculo, son obstáculos que prestando la atención socialmente exigible en el deambular pueden ser superados o evitados sin ninguna dificultad, no pudiendo por ello apreciar la responsabilidad patrimonial reclamada*" (FJ 3).

Així mateix, es refereix a la Sentència 277/2016, de 12 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya,[107] que deriva de la reclamació formulada per la caiguda d'un vianant a causa del mal estat d'un escocell, i en la qual s'afirma que:

"[...] *No puede admitirse que el mero deambular se pueda realizar sin exigencia alguna para los peatones en cuanto a una mínima atención para observar no sólo el alcorque, sino también cualquier otro obstáculo como puede ser un banco,*

---

105. *Vid.*, entre d'altres, els dictàmens 237/2016, 145/2022, 284/2023, 491/2024, 499/2024, 508/2024, 543/2024 i 516/2025.

106. Sentència 225/2011, de 21 de febrer, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 37/2009, ponent: María Fernanda Navarro Zuloaga –ECLI:ES:TSJCAT:2011:2226–).

107. Sentència 277/2016, de 21 de febrer, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 324/2015, ponent: Joaquín Borrell Mestre –ECLI:ES:TSJCAT:2016:3557–). En la mateixa línia, també es pronuncia la Sentència 1096/2011, de 18 d'octubre, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 53/2010, ponent: Joaquín Borrell Mestre –ECLI:ES:TSJCAT:2011:9937–), FD 3.

un buzón, u otros elementos del mobiliario urbano que forman parte de nuestra habitualidad diaria. Nos encontramos ante elementos urbanos que forman parte de nuestro paisaje diario, con los que tenemos que convivir y familiarizarnos mínimamente, de tal forma que con cierta atención sean fácilmente salvables con una deambulación adecuada" (FJ 3).

En supòsits en què la persona reclamant al·lega la manca de senyalització de l'escocell, la Comissió manifesta que, en principi, no existeix en l'ordenament jurídic urbanístic cap norma que imposi als ajuntaments l'obligació de col·locar plaques de seguretat als forats dels arbres situats a les voreres, en la mesura que l'escocell no és una zona de pas de vianants, sinó que forma part del disseny normal de la via pública i, per tant, no n'és obligada la senyalització, ni la cobertura, ni la protecció.

Malgrat l'anterior, en l'anàlisi de les diferents reclamacions de responsabilitat per caigudes derivades de l'existència d'escocells a la vorera, la Comissió ha ponderat sempre les diverses circumstàncies concurrents i ha tingut en compte les peculiaritats de cada supòsit concret, atès que la vorera ha de permetre el trànsit de vianants en condicions de seguretat. Així, aquest òrgan ha prestat atenció a l'amplada de la vorera i el pas normal i còmode de les persones vianants, la ubicació i l'estat concret de l'escocell, l'absència d'arbres o l'existència de vegetació en aquest i la il·luminació de la via en el moment dels fets, com també a la conducta de la víctima (dictàmens 208/2008, 250/2013, 237/2016, 284/2023 i 475/2024, entre d'altres).

En la major part de supòsits, fruit de la valoració d'aquestes circumstàncies ha conclòs que no existia responsabilitat. No obstant això, sí que ha considerat que hi ha responsabilitat patrimonial de l'Administració en un cas en què l'escocell es trobava enmig de la vorera i al mateix nivell, i deixava una zona de pas de 80 centímetres, d'una amplada total de 180 centímetres, i, a més, tenia un forat a l'interior de dimensions considerables que no es trobava delimitat ni senyalitzat (Dictamen 543/2024).

5. 3. Les caigudes amb patinets elèctrics

Darrerament, estant entrant a la Comissió molts expedients de responsabilitat patrimonial per danys i perjudicis derivats de caigudes de persones mentre circulaven amb patinet elèctric.[108] Aquesta circumstància està possi-

108. *Vid.*, per exemple, els dictàmens 194/2024, 293/2024, 515/2024, 7/2025, 70/2025, 167/2025, 198/2025, 220/2025, 233/2025, 370/2025 i 433/2025.

bilitant crear una doctrina en aquest àmbit que es va consolidant progressivament.

Certament, no deixen de ser supòsits de caigudes a la via pública i, per tant, la doctrina general que s'ha explicat resulta plenament aplicable (l'Administració no és una asseguradora universal de tots els riscos, la necessitat que el risc provocat pel servei públic sobrepassi els estàndards de seguretat exigible conforme a la consciència social per a imputar la responsabilitat a l'Administració, la valoració de l'entitat del desperfecte i de les circumstàncies concurrents en el cas concret...). Per tant, per tal de determinar l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública, sempre s'entra a valorar si el desperfecte o la incidència que ha originat la caiguda té una entitat suficient per a provocar l'accident i esdevé un risc inadmissible socialment, com també les circumstàncies del cas concret i la conducta de la víctima;[109] és a dir, si els desperfectes palesats a la via tenen o no una entitat suficient per a generar un risc insuperable que no s'hagués pogut evitar emprant una diligència estàndard en la conducció, la qual implica tenir en compte l'estat de la via, les característiques del conductor i l'estat del patinet.[110]

Tanmateix, en aquests casos, hi ha alguns elements que la Comissió està tenint especialment en compte a l'hora d'emetre el dictamen corresponent. En primer lloc, posa de manifest la perillositat dels patinets elèctrics, atès que és un vehicle que no té gaire estabilitat i pot assolir velocitats importants, amb el conseqüent risc que la seva utilització comporta, i la necessitat d'extremar les precaucions i ser especialment diligents. Així, en el Dictamen 433/2025[111] manifesta que:

---

109. Tot i que en la majoria de supòsits el pronunciament de la Comissió ha estat en sentit desestimatori, hi ha casos en què considera que s'ha d'estimar la reclamació de responsabilitat patrimonial. És el cas del Dictamen 198/2025, en què afirma que:
"En vista de l'atestat i de les fotografies incorporades a l'expedient sobre l'estat del carril bici en el moment en què va succeir l'accident, la Comissió considera que el seu estat de conservació no es pot considerar dins dels estàndards de conservació, i que els desperfectes, que no estaven delimitats ni senyalitzats, van constituir un risc per als usuaris del carril bici, que sobrepassava els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social, risc que en el present cas es va materialitzar.
La Comissió conclou que en el cas que s'examina concorren els requisits que justifiquen la declaració de la responsabilitat de l'ens local, sense que es pugui apreciar l'existència d'altres elements que permetin descartar o modular la responsabilitat municipal en la producció de l'accident."
I, en conseqüència, declara la responsabilitat patrimonial exclusiva de l'Ajuntament en la producció de l'accident i dels danys derivats d'aquest.

110. *Vid.* Dictamen 515/2024.

111. En el mateix sentit, *vid.* també els dictàmens 194/2024, 70/2025, 167/2025 i 233/2025.

"Es desconeix la velocitat a la qual circulava el patinet en el moment de l'accident, però el fet és que, com ha recordat aquesta Comissió en el Dictamen 515/2024, resulta fonamental que els conductors de patinets elèctrics s'adaptin a l'estat de la calçada, i duguin una velocitat adequada, i més tenint en compte que el patinet per si mateix és un vehicle que no té gaire estabilitat" (FJ VII.2).

En segon lloc, valora el lloc on es produeix l'accident, ja que no és el mateix que el patinet circuli per la calçada o el carril bici que ho faci per la vorera o altres zones no habilitades ni destinades al trànsit de vehicles (per exemple, per una vorera destinada a l'ús de les persones vianants, com succeeix en els dictàmens 36/2022 i 194/2024, o per la part del carrer destinada a l'estacionament dels cotxes, en el Dictamen 220/2025). Per exemple, en el Dictamen 7/2025, en un cas en què la caiguda es va produir en un lloc que no formava part del carril bici senyalitzat ni constituïa una part de la calçada, sinó que estava integrat en una plaça, la Comissió assenyala que:

«Com ha posat de manifest anteriorment aquesta Comissió, "no es pot passar per alt que la vorera és un espai destinat i reservat per als vianants, que no està ni dissenyada ni preparada per a la circulació dels VMP, que aquestes vehicles poden assolir velocitats importants, i que, ateses les seves característiques i el risc que la seva utilització comporta, els usuaris han d'extremar les precaucions i ser especialment diligents" (Dictamen 194/2024).

Així mateix, l'accidentat va arribar al final del tram del carril bici senyalitzat, i, malgrat això, va prosseguir amb la conducció del vehicle de mobilitat personal (VMP), assumint els riscos derivats de la circulació per una zona no específicament habilitada per a aquest tipus de vehicles –per bé que pugui ser apte per a d'altres, com ara les bicicletes–, i malgrat que les circumstàncies meteorològiques –de pluja– i de lluminositat –nocturna– eren adverses» (FJ VII.2).

I en els casos en què el patinet elèctric circula pel lloc habilitat té en compte la dimensió del desperfecte o la incidència en connexió amb les circumstàncies concurrents. Així, per exemple, en el Dictamen 347/2023, que es pronuncia en sentit estimatori, té en compte que la planxa metàl·lica sobre la qual es va produir l'accident, circulant correctament la persona reclamant, té unes dimensions importants, abasta l'amplada de tot el carril, no està pintada ni senyalitzada, té una superfície és llisa i no ha estat tractada amb cap tractament:

"L'experiència indica que una planxa metàl·lica amb les característiques descrites llisca quan està mullada, i que, per tant, pot provocar la caiguda dels vehicles de dues rodes que hi circulin pel damunt, sia en dies de pluja sia quan aquesta estigui mullada per altres motius, com pot ser la neteja viària; aspecte que hauria d'haver estat tingut en compte per l'Ajuntament.

Altrament, no es pot passar per alt que no es tracta d'una planxa metàl·lica provisional, com les que sovint es col·loquen a les obres per a cobrir les rases, sinó que té caràcter definitiu, ja que va ser col·locada el 2001. Amb més motiu, l'ens local hauria d'haver valorat, bé en el moment de la col·locació, bé durant els més de 20 anys que porta instal·lada, la conveniència d'aplicar algun revestiment o tractament per a millorar-ne l'adherència, així com de senyalitzar-la adequadament" (FJ VII.2).

Per això, en aquest cas, considera que s'ha d'atribuir la responsabilitat derivada de l'accident al funcionament dels serveis públics municipals, que, amb la col·locació de la planxa i la manca d'adopció dels tractaments i les mesures adients, van generar una situació de risc no admissible socialment.

En tercer lloc, en aquests supòsits la Comissió recorda que, de conformitat amb els articles 10.2 i 21 del text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, aprovat pel Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, el conductor del vehicle resta obligat a utilitzar-lo amb la diligència, la precaució i l'atenció necessàries per a evitar tot dany, propi o aliè, així com a respectar els límits de velocitat establerts i a tenir en compte, a més, les seves pròpies condicions físiques i psíquiques; les característiques i l'estat de la via, del vehicle i de la seva càrrega; les condicions meteorològiques, ambientals i de circulació, i, en general, totes les circumstàncies que hi concorrin en cada moment, a fi d'adequar-hi la velocitat del vehicle, de manera que sempre el pugui aturar dins dels límits del seu camp de visió i davant qualsevol obstacle que es pugui presentar. Aquesta previsió també s'inclou en l'article 45 del Reglament general de circulació, aprovat pel Reial decret 1428/2003, de 21 de novembre. I, en aquest sentit, per exemple en el Dictamen 433/2025,[112] estableix que:

"[...] també cal tenir present el principi d'autoconservació i precaució dels conductors, com a principi elemental que obliga a ponderar els riscos de les accions pròpies i a actuar en conseqüència, a extremar les precaucions en la conducció atenent les característiques de la via per la qual se circula

112. En la mateixa línia, *vid.* també els dictàmens 293/2024, 515/2024, 167/2025, 220/2025, 233/2025 i 370/2025, entre d'altres.

i a ponderar l'experiència i perícia del mateix reclamant, com també ha recordat la Comissió en el Dictamen 281/2022" (FJ VII.2).

En particular, es considera que, a l'hora de circular, la persona conductora del patinet ha de prestar atenció i conduir amb diligència i a una velocitat adequada, per tal d'evitar possibles desperfectes, i ha d'adequar la conducció a les diverses circumstàncies concurrents, com ara les dimensions dels carrils, les condicions climatològiques, la situació del trànsit, l'existència de pas alternatiu als laterals del lloc on s'ubica el desperfecte, etc. Per això, en molts casos, malgrat que es constata l'existència de dèficits en el manteniment de la calçada (per exemple, l'existència d'un forat), considera que si la persona reclamant hagués parat més atenció a la calçada hauria pogut evitar el desperfecte, i considera que correspon desestimar la reclamació de responsabilitat patrimonial.[113] En altres casos, assenyala expressament que "el reclamant es va posar en perill i que les conseqüències de l'accident provenen directament de la seva pròpia acció. La seva conducta revesteix l'entitat suficient per a considerar que constitueix la causa exclusiva de tots els efectes de l'accident" (Dictamen 233/2025, FJ VII.2); o que "la reclamant circulava en direcció contrària al sentit de la circulació, no es poden atribuir els danys reclamats al funcionament dels serveis públics municipals, i esdevé en aquest cas irrellevant el dèficit d'il·luminació al·legat i l'entitat del desperfecte" (Dictamen 220/2025, FJ VII.2).

5. 4. Les caigudes provocades per tapes de registre

Els supòsits de caigudes en tapes de registre situades a la via pública que origen reclamacions de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública i que arriben a la Comissió són freqüents. En aquests supòsits:

"La Comissió recorda que les tapes per a arquetes, registres o clavegueram són obstacles a la via pública necessaris per al funcionament adequat dels serveis públics i no poden ser considerats elements no naturals ni aliens a la via, en relació amb les quals cal observar la diligència deguda en caminar (dictàmens 141/2021 i 147/2024, entre d'altres)" (Dictamen 261/2024, FJ VII.2).

Així mateix, no existeix obligació de senyalitzar aquests elements. En efecte:

"[...] les tapes d'instal·lació tenen la consideració d'elements del mobiliari urbà, i com a tals, d'acord amb la doctrina de la Comissió exposada, entre

113. És el cas, per exemple, del Dictamen 370/2025.

d'altres, en els dictàmens 145/2022, 284/2023, 475/2024, no és obligatori senyalitzar-les, sempre que la vorera on es troben situades tingui una amplada suficient per al trànsit de vianants en condicions de seguretat, com és el cas" (Dictamen 499/2025, FJ VII.2).

En uns casos, la titularitat d'aquestes tapes és de l'Ajuntament (per exemple, dictàmens 147/2024, 261/2024 i 417/2025); però, en d'altres, és d'empreses de subministrament de serveis (per exemple, dictàmens 355/2024 i 116/2025).

En supòsits de reclamacions patrimonials presentades per persones que han patit una caiguda en plaques o tapes de registre la titularitat de la qual no és del municipi, sinó d'una empresa de subministrament de serveis (telefonia, llum, gas...), els ajuntaments, sovint, al·leguen la manca de competència per a conèixer de la reclamació.

Amb relació a aquesta qüestió, cal tenir en compte que, tal com ha posat de manifest reiteradament la Comissió, un dels pressupòsits per a l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública és la necessitat de constatar un funcionament normal o anormal del servei públic, que remet a l'organització administrativa i la seva actuació conforme al dret administratiu. Així, la premissa que permet imputar a una administració pública els danys i perjudicis soferts per una persona és que els danys pels quals reclama tinguin origen en la prestació o el desenvolupament d'un servei públic de la seva titularitat. O, en altres termes, per a poder imputar el resultat lesiu a una administració, és necessari que sigui la titular del servei públic que s'hauria prestat d'una manera deficient, ja que l'Administració pública responsable dels danys i perjudicis és aquella de la qual depèn el servei causant de la presumpta lesió (dictàmens 33/2024 i 54/2025, entre d'altres).

Partint d'aquesta premissa, en els casos en què la placa de registre amb la qual ensopega la persona reclamant no és de titularitat municipal, la Comissió, malgrat que la titularitat no correspon al municipi i, per tant, tampoc correspon al consistori el seu manteniment, sinó a l'empresa propietària, té en compte el fet que la placa de registre és a la via pública, concretament a la vorera, lloc de trànsit habitual de les persones. En aquest sentit, apel·la a la competència dels municipis en matèria de seguretat en llocs públics (article 66.3.a) del TRLMRLC), a banda de la seva competència de conservació i manteniment de les vies públiques urbanes de la seva titularitat, de conformitat amb els articles 66.3.d) i 67.a) del TRLMRLC i 25.2.d) i 26.1.a) de l'LRBRL (Dictamen 54/2025, FJ IV.2). Addicionalment, en supòsits en què la placa de registre era titularitat d'una empresa de subministrament elèctric, malgrat que es desconeixia si el registre era relatiu a l'enllumenat públic o pri-

vat, la Comissió ha tingut en compte que el municipi també té competències pròpies en matèria d'enllumenat públic (article 66.3.l. del TRLMRLC), i tots els municipis han de prestar el servei d'enllumenat públic (articles 67.a) del TRLMRLC i 26.1.a) de l'LRBRL) (Dictamen 54/2025, FJ IV.2).

Per tant, d'acord amb la doctrina de la Comissió:

> "[...] l'Ajuntament no pot ser aliè a les circumstàncies en què es trobin els seus carrers i vies urbanes, encara que l'estat d'aquests sigui conseqüència d'actuacions o omissions realitzades per tercers. En aquest cas concret, l'Ajuntament podria ser responsable dels fets, malgrat no ser el titular de la placa de registre ni tampoc responsable del seu manteniment, si resulta provat en l'expedient que aquesta es trobava en un evident estat deficient de conservació i, sent coneixedor dels fets, no va efectuar cap actuació per a esmenar el risc que aquesta suposava per a les persones vianants" (Dictamen 54/2025, FJ IV.2).

També, en termes similars, en el Dictamen 169/2025 la Comissió ha reconegut la competència de l'Ajuntament en una reclamació de responsabilitat patrimonial per una caiguda en un carrer com a conseqüència d'un tirador que sobresortia d'una tapa de registre d'una empresa de telefonia.

Altrament, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la Sentència 404/2010, de 16 d'abril,[114] afirma que:

> "[...] *en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento acertadamente se pone de manifiesto en la sentencia, que la tapa se encuentra ubicada en la acera y que con independencia de su titularidad, es obligación del Ayuntamiento mantenerla en adecuado estado de su uso y conservación*" (FJ 7).

Idèntic criteri han mantingut altres tribunals superiors de justícia. Per exemple, en la Sentència 2520/2021, de 23 de desembre, del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia,[115] es considera que els ajuntaments no es poden desentendre:

---

114. Sentència 404/2010, de 16 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, recurs 34/2008, ponent: Joaquín Borrell Mestre).

115. Sentència 2520/2021, de 23 de desembre, del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sala Contenciosa Administrativa, Sevilla, Secció Quarta, recurs 2381/2019 –ECLI:ES:TSJAND:2021:19391–).

"[...] *del estado de un elemento de seguridad instalado en la vía pública, y que forma parte constitutiva de la misma, por razón de que protege instalaciones de un tercero, en este caso, una compañía de telecomunicaciones, implantadas en el dominio público.*

Al contrario [...], *como la arqueta forma parte del paisaje urbano por donde transitan peatones y usuarios, la supervisión y vigilancia de su buen estado de conservación es responsabilidad del Municipio, a quien concierne ejercer, en todo caso –artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local– competencia propia sobre las infraestructuras viarias de su término municipal*" (FD 2).

I en la Sentència 258/2020, de 5 de juny, del Tribunal Superior de Justícia de la Regió de Múrcia[116] s'afirma que, amb independència que una arqueta ubicada a la via pública sigui propietat d'una empresa de telefonia, correspon "*a los servicios técnicos de la Administración local velar, poniendo los medios personales y materiales necesarios, para que las vías públicas se encuentren en las debidas condiciones de seguridad (artículo 25 de la LBRL)*" (FJ 6).

Per tant, d'acord amb la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, els ajuntaments són competents per a conèixer de les reclamacions de responsabilitat patrimonial per caigudes en tapes o plaques de registre, malgrat que no siguin de titularitat municipal, pel fet de trobar-se aquests elements a la via pública.

5. 5. Les caigudes en guals

La Comissió Jurídica Assessora s'ha pronunciat en diverses ocasions en supòsits de caigudes produïdes en una part de la vorera on hi havia un gual (per exemple, dictàmens 324/2023, 338/2023, 173/2024, 436/2024 i 385/2025). En aquest supòsits, alguns ajuntaments han al·legat la manca de legitimació passiva per a exonerar-se de responsabilitat. Tanmateix, la Comissió no accepta aquesta al·legació, ja que l'Ajuntament, tot i l'existència d'un gual, és el titular de la vorera i el responsable del manteniment, sens perjudici que, per al cas que s'estimés l'existència de responsabilitat patrimonial, pugui repercutir la indemnització abonada al titular del gual en virtut d'un expedient instruït a aquest efecte, en el qual el titular pot al·legar el que consideri convenient. En efecte, en el Dictamen 385/2025, fent-se ressò del Dictamen 324/2023, ha dit que:

116. Sentència 258/2020, de 5 de juny, del Tribunal Superior de Justícia de la Regió de Múrcia (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, recurs 339/2019 –ECLI:ES:TSJMU:2020:1157–).

«En el Dictamen 360/2021, en què l'ens local qüestionava la seva legitimació passiva, s'indica que "[...] l'article 24.5 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, estableix que en els casos d'ús privatiu o aprofitament especial del domini públic (com és el cas dels guals) que porti aparellada la destrucció o deteriorament del domini públic local (com és el cas de les voreres) el beneficiari d'aquest (això és, el titular del gual) està obligat a reintegrar el cost total de les despeses respectives de reconstrucció o reparació. És a dir, l'Administració pot procedir a la reparació i posterior repercussió de les despeses als titulars dels guals. L'Ajuntament és el titular de la via pública i, per tant, l'Administració té el deure general de manteniment d'aquesta, incloent-hi també les funcions d'inspecció i la possibilitat de repetir el cost de la reparació al titular del gual un cop duta a terme"» (FD VII.2).

Aquesta doctrina està en línia amb el criteri seguit pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en aquests supòsits. Així, en la Sentència 655/2008, de 14 de juliol, considera que:

"[...] *no es óbice que el accidente se produjera en un vado para así derivar la responsabilidad al titular de la licencia correspondiente. Sobre la Administración pesa el deber de conservación de las aceras y viales, al margen de la responsabilidad en que pueda incurrir aquél. En consecuencia, ha de concluirse que existí el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado lesivo que padeció la recurrente*"[117] (FD 5).

6. CONSIDERACIONS FINALS

Com s'ha pogut constatar en les pàgines precedents, la responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública té un pes important tant en l'àmbit de les administracions locals, en tant que titulars del servei de pavimentació de les vies públiques, com de la mateixa Comissió Jurídica Assessora, en la mesura que ha d'emetre un dictamen preceptiu en tots els procediments de reclamacions de responsabilitat patrimonial tramitats en aquest àmbit per les administracions locals la quantia de les quals sigui igual o superior als 50.000 euros.

117. Sentència 655/2008, de 14 de juliol, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, recurs 122/2006, ponent: Juan Fernando Horcajada Moya –ECLI:ES:TSJCAT:2008:9319–).

El nombre de dictàmens emesos per aquest òrgan consultiu cada any en matèria de responsabilitat patrimonial per caigudes a la via pública és elevat i els supòsits examinats són molt variats. Efectivament, existeix una àmplia casuística, i això obliga a analitzar cas per cas totes les circumstàncies concurrents en cada reclamació de responsabilitat patrimonial plantejada.

Tanmateix, malgrat aquesta casuística, existeix una consolidada doctrina de la Comissió en aquest àmbit, mitjançant la qual s'han establert una sèrie de criteris, deduïts dels dictàmens emesos i examinats al llarg d'aquest treball, que ajuden a resoldre els casos concrets. Certament, l'existència d'aquesta doctrina consolidada, situada, en general, en línia amb la jurisprudència contenciosa administrativa, redueix la inseguretat derivada de l'elevada casuística existent en aquesta matèria i permet que les decisions de la Comissió en aquest àmbit siguin més predictibles i puguin servir de guia i orientació a les administracions públiques locals que han de tramitar els procediments de responsabilitat patrimonial i dictar-ne la resolució corresponent. No obstant això, resulta inevitable en aquesta matèria una valoració cas per cas que permeti tenir en compte totes les circumstàncies concurrents en cada supòsit que es planteja.

D'altra banda, també és destacable el fet que la Comissió, en una matèria que encara planteja molts dubtes, com és la relativa a la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública en supòsits en què intervé en la producció del dany una empresa contractista en execució d'un contracte –sobre la qual no existeix encara un criteri unànime dels tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa, ni dels diferents òrgans consultius, ni tampoc doctrina cassacional fixada pel Tribunal Suprem–,[118] hagi fixat doctrina i hagi establert

---

118. En aquest punt, és interessant la Sentència 1645/2018, de 20 de novembre (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, recurs 1685/2017, ponent: Wenceslao Francisco Olea Godoy –ECLI:ES:TS:2018:4019–), en la qual el Tribunal Suprem estableix com a doctrina cassacional que "*cuando ante una reclamación de indemnización de daños y perjuicios por deficiente asistencia sanitaria formulada por un perjudicado a la Administración, habiéndose prestado la asistencia por una entidad privada en régimen de concierto con la Administración; si la propia Administración tramita el procedimiento y en el seno del mismo se da plena intervención a la entidad concertada, se declara en la resolución que pone fin al mismo que procede la responsabilidad y se fija las indemnizaciones procedentes, pero imputando dicha responsabilidad al centro privado concertado, imponiendo la obligación de que proceda al pago de las indemnizaciones con derecho de reintegro del centro concertado, esa misma resolución, una vez adquiere firmeza, es título suficiente para reclamar la Administración las cantidades abonadas a la entidad concertada, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento a esos concretos fines*" (FD 3). Tanmateix, en aquest cas, el Tribunal Suprem no entra en el tema que ens ocupa, és a dir, la responsabilitat dels contractistes. Com posa de manifest:

"*El debate que aquí se suscita tiene una menor pretensión porque, como se deja constancia en el Auto de admisión, en el supuesto de autos, y es lo que se considera relevante para delimitar el interés casacional objetivo, el perjudicado, los originarios recurrentes en la instancia, ya habían obtenido de la Administración sanitaria autonómica una decisión que, como se dijo antes, declaraba la existencia de una mala praxis médica, se*

un criteri innovador, diferent al d'altres òrgans consultius, com s'ha posat de manifest en aquest estudi. Conforme a aquesta doctrina, malgrat que el manteniment i la conservació de la via pública són de competència dels ajuntaments en virtut de la titularitat municipal del servei, quan el dany es produeix com a conseqüència de l'activitat d'una entitat mercantil contractista de l'Administració aquest òrgan consultiu considera que l'ajuntament pot determinar que ell no n'ha de respondre i, per tant, no és procedent la seva responsabilitat, i que la responsabilitat es trasllada al contractista, qui ha d'abonar directament la indemnització a la persona perjudicada.

Finalment, escau posar de manifest l'escàs volum de pronunciaments estimatoris de l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública en els dictàmens emesos per la Comissió en matèria de caigudes a la via pública –i, en general, en matèria de responsabilitat patrimonial–, tenint en compte que aquest òrgan consultiu únicament emet dictamen en les de quantia igual o superior a 50.000 euros i, a la pràctica, són nombroses les reclamacions en aquest àmbit que no arriben a aquesta quantitat. Les dades estadístiques aportades, similars a les d'altres òrgans consultius, així ho evidencien. Aquesta situació respon, d'una banda, als criteris establerts en aquest àmbit per la mateixa Comissió, que són restrictius, com també ho són els fixats per la jurisprudència contenciosa administrativa, amb la qual s'alinea la doctrina de la Comissió. Però, d'una altra, és conseqüència de la feblesa, en la majoria dels casos, de les reclamacions de responsabilitat patrimonial presentades i, especialment, de la manca d'elements probatoris. Efectivament, el limitat esforç probatori de la part reclamant impossibilita a aquest òrgan, en molts casos, emetre un dictamen en sentit estimatori, en tant que no pot arribar al convenciment que els fets s'han produït tal com indica la persona reclamant, malgrat que s'hagi acreditat la producció d'un dany i/o l'estat deficient de conservació del paviment de la vorera o la calçada, el manteniment defectuós d'aquests espais o la manca de mesures de protecció o senyalització.

---

reconoce el derecho de indemnización de los perjudicados y se declara de manera expresa que esa mala praxis, dentro de la asistencia sanitaria que le había sido prestada al fallecido, era imputable a los servicios prestados por el centro concertado que gestiona la recurrente. Además de ello, ya se declaró por la Administración, como se dijo anteriormente, que ésta abonaría las indemnizaciones, pero declarándose el derecho a repetir lo pagado a la recurrente. Pues bien, en la medida de que tales declaraciones se realizaron en la resolución administrativa a que ya antes se ha hecho referencia, y que la mencionada resolución había devenido firme y consentida, el debate de autos, más que referirse a la confusa y compleja cuestión sobre la responsabilidad de los concesionarios y demás contratistas, conforme se corresponde con los preceptos a que se refiere el Auto de admisión, propiamente se corresponde con la misma ejecutividad y eficacia de los actos, porque, en definitiva de eso se trata en el caso de autos" (FD 2).

7. BIBLIOGRAFIA

– Bustillo Bolado, Roberto Orlando (2013): "Capítulo XXXII. Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos a causa de deficiencias en calles y vías", a: Quintana López, Tomás (dir.) i Casares Marcos, Anabelén (coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, vol. II, 2a ed., València, Tirant lo Blanch, p. 1781-1805.

– Caraza Cristín, María del Mar (2016): *La responsabilidad patrimonial de la Administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

– Casares Marcos, Anabelén (2013): "Capítulo XXVII. Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados a terceros con motivo de la ejecución de contratos", a: Quintana López, Tomás (dir.) i Casares Marcos, Anabelén (coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, vol. II, 2a ed., València, Tirant lo Blanch, p. 1487-1547.

– Consejo Consultivo de Andalucía (2024): *Memoria 2023*, Granada, Consejo Consultivo de Andalucía.

– Doménech Pascual, Gabriel (2010): "Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales ¿Responsabilidad objetiva o por culpa?", *Revista de Administración Pública*, núm. 183, p. 179-231.

– Doménech Pascual, Gabriel i Medina Alcoz, Luis (2025): "Lección 32. La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas", a: Velasco Caballero, Francisco i Darnaculleta Gardella, Maria Mercè (dir.), *Manual de Derecho administrativo*, 3a ed., Madrid, Marcial Pons, p. 809-840.

– Fernández, Tomás-Ramón (2021): "Sobre la discutida naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 216, p. 169-186.

– Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2020): "El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015, en particular por daños en la vía pública", *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 11, p. 291-368.

– Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2025): "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones locales por daños en la vía pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 120.

– Gamero Casado, Eduardo (2024): "Capítulo XLII. Responsabilidad extracontractual de la Administración y del contratista por daños a terceros en la ejecución del contrato", a: Gamero Casado, Eduardo i Gallego Córcoles, Isabel (dir.), *Tratado sobre contratos del sector público*, vol. III, 2a ed., València, Tirant lo Blanch, p. 2483-2543.

– Huergo Lora, Alejandro (2023): "Responsabilidad patrimonial por daños causados en la ejecución de contratos y concesiones administrativas. Situa-

ción actual y propuestas de mejora", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 20, p. 6-30.

– Jaria i Manzano, Jordi (2022): "Capítol 61. Les altres competències locals", a: Gifreu i Font, Judith i Fuentes i Gasó, Josep Ramon (dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, 2a edició ampliada, València, Tirant lo Blanch, p. 1697-1710.

– Martín Rebollo, Luis (2000): "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 4, p. 273-316.

– Medina Alcoz, Luis (2020): "El problema de la culpa en la responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Administración Pública*, núm. 213, p. 69-91.

– Mir Puigpelat, Oriol (2000): *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria: organización, imputación y causalidad*, Madrid, Civitas.

– Muñoz Guijosa, M. Astrid (2012): "Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 187, p. 97-139.

– Ollé i Povill, Neus (2022): "Capítol 38. La responsabilitat patrimonial dels ens locals", a: Gifreu i Font, Judith i Fuentes i Gasó, Josep Ramon (dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, 2a edició ampliada, València, Tirant lo Blanch, p. 1121-1151.

– Paricio Rallo, Eduard (2006): "Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en la vía pública", *Quaderns de Dret Local*, núm. 12, octubre, p. 90-99.

– Rivera Frade, María Dolores (2019): "Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuando actúan a través de sujetos privados. Especial referencia a los contratistas y a los concesionarios", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 58, p. 361-409.