Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 2 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 154/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 6 de abril de 2026, con entrada en este Consejo Consultivo el 10 de abril de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal incoado en virtud de reclamación formulada por (...) en nombre y representación de (...), por los daños que se alegan causados como consecuencia de la caída sufrida por ésta en la vía pública, el día 19 de diciembre de 2021 en la (...) en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al superar los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), pues la cuantía indemnizatoria reclamada asciende al importe de 48.547,85 euros.

3. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

de Tenerife según el art. 11.1.D.e) y 12.3 de la citada ley en relación con el art. 81.2 LPACAP.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

5. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar lo siguiente:

5.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [arts. 32.1 LRJSP y 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2.d) del citado texto legal]. Además, la interesada actúa mediante representante debidamente acreditada (art. 5 LPACAP).

5.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se le imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL.

En el presente procedimiento aparecen otros posibles interesados como legitimados pasivos, además del Ayuntamiento, como es la UTE (...) y (...), adjudicataria del contrato «*Ejecución de las obras y trabajos para el mantenimiento, conservación y mejora de las vías públicas del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, casco y barrios periféricos*» en el Término Municipal de Santa Cruz de Tenerife. Consta en el expediente que la citada empresa ha sido llamada al procedimiento como parte interesada, efectuando alegaciones y proponiendo las pruebas que estimó pertinentes.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. En cuanto al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación.

De conformidad con el art. 67 LPACAP, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de un año empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, se presenta la reclamación el día 16 de diciembre de 2022, en relación con los daños físicos producidos por una caída que según se dice tuvo lugar el día 19 de diciembre de 2021, por lo que es evidente que la reclamación presentada está dentro del plazo legal de un año.

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado, con creces, el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

A este respecto, la interesada en su escrito de reclamación expone los siguientes hechos:

«PRIMERO.- En fecha 19 de diciembre de 2021 , sobre las 17,30 horas, (...) de 66 años de edad, se encontraba en la terraza de la Cafetería (...) sita en (...) en Santa Cruz de Tenerife, en una mesa de dicha terraza, cuando sufrió una caída como consecuencia del mal estado del suelo donde se ubica un árbol, no protegido ni vallado tal y como constan en las fotografías adjuntas a la presente reclamación como consta en los documento núm. uno a tres.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la caída, (...) fue auxiliada por camareros y clientes de la propia cafetería que se encontraba en otras mesas de dicha terraza.

Los testigos que se encontraban en dicha terraza son los siguientes:

(...), con DNI núm. (...) y domicilio en Calle (...) núm. 70 bajo (...) Santa Cruz de Tenerife, cliente de la cafetería que se encontraba sentada en una mesa al lado.

(...) y otra persona que actualmente no disponemos de más datos, los que se incorporaran en el momento probatorio, que se encontraban en otra mesa al lado.

TERCERO.- Tras llamar al 112 solicitando asistencia sanitaria, acudió un servicio de ambulancia del servicio urgente canario (SUC) siendo trasladada (...) al servicio de urgencias del Hospital Nuestra Señora de la Candelaria.

A consecuencia de dicho accidente se le diagnóstico de fractura en humero proximal derecho siendo intervenida quirúrgicamente y actualmente se encuentra de baja médica, recibiendo tratamiento rehabilitador.

Se adjunta dichos informes como documentos núm. cuatro a nueve».

III

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

1. Con fecha 16 de diciembre de 2022 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por (...) en nombre y representación de (...) frente al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, en los términos anteriormente expuestos.

2. Junto a la reclamación presenta los siguientes documentos: documentación clínica, informe de asistencia del SUC y fotografías del lugar donde se produce la caída.

3. El 20 de diciembre de 2022 se solicita dar traslado a la UTE (...) y (...) como posible responsable con base en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y se solicita informe técnico sobre el estado del servicio público en la fecha de la producción de los daños, otorgando un plazo de 10 días hábiles desde la fecha de notificación para su emisión.

4. El 20 de diciembre de 2022 se notifica a la reclamante requerimiento de subsanación y mejora de la solicitud y se le otorga el plazo de diez días para que aporte los documentos requeridos.

5. El 13 de enero de 2023 presenta la documentación requerida, entre la que se encuentra escrito en el que manifiesta la imposibilidad de evaluar económicamente el daño, al continuar en rehabilitación y no haber sido dada de alta médica, y aporta los datos de tres testigos presenciales de los hechos.

6. El 23 de enero de 2023 la UTE contratista presenta el informe técnico requerido, en el que se hace constar lo siguiente:

«En las labores de inspección diarias que realiza la U.T.E. no se detectó la existencia de ninguna anomalía previa al incidente reclamado.

- El Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no comunicó a la UTE la existencia de ninguna incidencia y por tanto de la necesidad de reparación de la vía en esa ubicación y fecha.

- Ni la Policía Local ni el Cecopal comunicaron a la UTE la existencia de ninguna incidencia en el lugar referido en la fecha del suceso.

- No se adjunta informe policial al expediente confirmando los hechos.

- La reclamante en su escrito dice que " (...) .se encontraba en la terraza de la Cafetería (...), sita en (...) en Santa Cruz de Tenerife (...) cuando sufrió una caída como consecuencia del mas estado donde se ubica un árbol, no protegido ni vallado (...) (...) ." y adjunta las siguientes fotos: (...)

- No se adjunta, en la documentación recibida, un informe del técnico de mantenimiento del Servicio Adm. Gest. y Ctrol. de Servicios Públicos del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

- Una vez recibido el expediente de reclamación, se visita la supuesta zona de la caída donde se observan distintos pavimentos, uno tipo adoquín y otro tipo loseta, en ambos casos, por sus características, idóneos para usos en zonas exteriores de alto tránsito (aceras, plazas, jardines, etc.), incluso en climas extremos. Existen alcorques con sus correspondientes árboles sin ningún elemento, tipo bordillo, que lo delimite. Entre los distintos alcorque se aprecia un ancho suficiente para el elevado número de usuarios que transita la zona. Actualmente la zona presenta un buen estado de manera general.

- El diseño de la zona, tanto en dimensiones como en materiales no es objeto del contrato que esta U.T.E mantiene con el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

- Destacar que en la ubicación que indica la reclamante no existen problemas ni de mantenimiento ni de conservación que corresponda a esta U.T.E. En la visita a la zona no se detecta "pavimento desnivelado" o material suelto de una magnitud tal que pueda constituir por sí mismo un hueco o cualquier otra condición peligrosa. La superficie que se observa se puede considerar continua ya que las dimensiones de los pocos desniveles existentes no son considerables.

- Por otro lado, también podemos observar en las fotos adjuntas por la reclamante como el alcorque donde se produjo la caída, no está completamente relleno siendo sensible el desnivel existente entre su interior y el piso exterior".

- Por todo lo mencionado anteriormente debemos destacar que el contrato que esta UTE Conservación de las Vías Públicas no tiene por objeto el mantenimiento de alcorques,

jardines, raíces ni de especies arbóreas. Desde la U.T.E. Conservación de las vías públicas no estamos autorizados a realizar ningún tipo de actuación sobre las especies vegetales, ni su ubicación según se indica en el Artículo 123 de la Ordenanza municipal de policía y buen gobierno, TÍTULO V de parques y jardines, CAPÍTULO I Parques y jardines.

- Existen otros contratos y empresas del Ayuntamiento de Santa Cruz que tienen por objeto el servicio de mantenimiento de parques y jardines que se deben encargar de estas labores.

- A día de hoy esta U.T.E. no ha recibido por parte del Ayuntamiento orden de reparación alguna si consideraran que fuera necesario.

(...) ».

7. Se procede a la citación de los testigos propuestos por la reclamante, señalando el día 24 de abril de 2024 como fecha para la práctica de la prueba testifical.

8. El día indicado se practica la declaración testifical. Comparecen dos de las tres testigos propuestas:

- (...), que declara lo siguiente:

«1.- ¿Tiene relación de parentesco con el interesado u otro tipo de interés? No

2.- ¿Qué día y a qué hora tuvo lugar aproximadamente los hechos? El 19 de diciembre de 2021, después de comer, aproximadamente a las 16-17 horas.

3.- ¿Estaba Vd. presente en el lugar donde se produjeron los hechos? Si

4.- ¿Vio el incidente? Si, estaba sentada en la silla e imagino que se fue a levantar y la pata de la silla se metió en la jardinera y cayó hacia atrás.

5.- ¿A qué distancia aproximadamente se encontraba usted del interesado? En la mesa de al lado

6.- ¿Cuáles eran las condiciones climatológicas? Hacía un buen día, no era lluvioso

7.- ¿Cuál cree que fue la causa de las lesiones del reclamante? La silla estaba cerca de la jardinera y al no tener un límite la pata se metió dentro de la jardinera.

8.- ¿Sabe si la reclamante vivía cerca del lugar donde se produjeron los daños? No sabe.

9. - ¿Recuerda si fue la Policía Local en ese momento? No, al cabo de una hora fue la ambulancia pero la policía no recuerdo.

10.- ¿La vía en la se produjo el daño era amplia? si

12.- ¿El árbol era visible? Si

13.- ¿Considera que el elemento de la vía con el que se produce la caída constituye un desperfecto o es un elemento más de la vía? Es un elemento más de la vía pero dentro de un bar debería estar indicado o vallado.

14.- ¿Tiene algo más que declarar? No».

- (...) declara lo siguiente:

«1.- ¿Tiene relación de parentesco con el interesado u otro tipo de interés? No

2.- ¿Qué día y a qué hora tuvo lugar aproximadamente los hechos? El 19 de diciembre después de comer.

3.- ¿Estaba Vd. presente en el lugar donde se produjeron los hechos? Si

4.- ¿Vio el incidente? Si

5.- ¿A qué distancia aproximadamente se encontraba usted del interesado? 1,5 metros

6.- ¿Cuáles eran las condiciones climatológicas? Eran buenas, no era un día lluvioso.

7.- ¿Cuál cree que fue la causa de las lesiones del reclamante? Al rodar la silla al levantarse a saludar, chocó la silla con la tierra.

8.- ¿Sabe si la reclamante vivía cerca del lugar donde se produjeron los daños? No sabe

9. - ¿Recuerda si fue la Policía Local en ese momento? No recuerda

10.- ¿La vía en la se produjo el daño era amplia? Si.

12.- ¿El árbol era visible? Si, pero no estaba protegido

13.- ¿Considera que el elemento de la vía con el que se produce la caída constituye un desperfecto o es un elemento más de la vía? Es un elemento pero creo que debería estar protegido.

14.- ¿Tiene algo más que declarar? No».

9. Con fecha 25 de abril de 2024 la reclamante presenta escrito por el que aporta *«Acta notarial de presencia efectuada por el Notario (...) donde se aportan fotografías en las que se aprecia el estado de los alcorques cuando se ha cumplido un año de los hechos denunciados, continúan sin protección alguna y se evidencia la colocación de vallas y macetones por la propia cafetería para evitar caídas dentro del mismo».*

Se solicita por la reclamante que se requiera informe al Servicio de Sostenibilidad ambiental y Servicios públicos o, en su caso, a Parques y Jardines, sobre:

«1.-Sobre el estado de los alcorques donde están anclados los árboles, que se encuentran en la zona de la terraza donde está ubicada la Cafetería (...) en (...) en Santa Cruz de

Tenerife, y en concreto el que causó el tropiezo y caída de (...), que es el que aparece en las fotografías que se adjuntan como núm. uno.

2.- Que informe que dicho alcorque no tiene ningún bordillo que lo delimite o chapa metálica que lo cubra o relleno del mismo.

3.- Para que informe si por este Ayuntamiento se ha actuado en otros alcorques de la ciudad, colocando rejillas encima del alcorque o bien otro tipo de protección como son los bordillos limitadores.

4.- Se aportan fotografías como núm. dos, tres, cuatro y cinco como ejemplos de alcorques ubicados en Calle (...) altura núm. 3 , de esta ciudad donde aparece la rejilla (foto 2 y 3) , o bien los que están en la misma (...), altura (...), que disponen de bordillos delimitadores, (foto 4) y alcorque con bordillo delimitador en calle (...) (foto 5) y examinadas , que se informe si han sido colocado por la secc. Competente de este Ayuntamiento

5.- Que se informe por qué no se ha colocado dicha protección en los que están en la zona de terraza de la (...), cuando a escasos 20 metros de distancia hay alcorques con bordillos delimitadores.

6.- Si a esta Sección se le ha sido informados de caídas y tropiezo de personas por el mal estado y la nula protección de estos alcorques ubicados en terraza donde está instalada la (...). y si han sido requeridos para el arreglo y acondicionamiento de los mismos.

7.- Que informe si existe algún protocolo de actuación de los alcorques en dicho Ayuntamiento».

10. El 29 de julio de 2024 la reclamante presenta Informe pericial médico de valoración del daño corporal, y a tenor del mismo cuantifica la indemnización reclamada en el importe de 48.547,85 euros.

11. El 9 de agosto de 2024 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro de responsabilidad civil/patrimonial, y se solicita informe de valoración del daño.

12. El 8 de noviembre de 2024 la entidad aseguradora presenta escrito en el que manifiesta que no aprecia responsabilidad del Ayuntamiento en el siniestro reclamado, el cual se produce por negligencia de la propia reclamante, que no presta la atención debida y aporta informe técnico, en el que concluye:

«1º Por las manifestaciones de los testigos que han declarado ante la Administración Municipal el accidente se genera al levantarse la señora (...) de la silla en la terraza, introduciendo la silla en uno de los alcorques que había en esa zona en el año 2021

2º Por las fotos aportadas de esa terraza y la posición del alcorque entre las mesas y sillas de esa terraza y el alcorque existe una distancia como minio de 60 centímetros una vez medido las dimensiones del pavimento en el momento de la intervención efectuada.

3º Si bien en el accidente, la zona de la terraza de la (...) incluye dentro de la zona de explotación 3 alcorques, a raíz del mismo los responsables de este establecimiento ha modificado la ocupación de esa terraza dejando fuera esos 3 alcorques próximos para evitar problemas con los clientes que usen esa zona.

4º La empresa que realiza las labores de mantenimiento de las vías públicas de Santa Cruz de Tenerife no detectó anomalía alguna en la superficie donde se generó el accidente tal y como se ha detallado en este informe».

13. El 23 de enero de 2025 la reclamante presenta escrito por el que aporta Informe Técnico realizado por Ingeniero de Edificación (...), colegiando núm. (...) de COAATIE-TFE en relación con el estado del alcorque situado en la (...) en Santa Cruz de Tenerife, que ocasionó la caída de (...) como consecuencia de la caída sufrida en 19 de diciembre de 2021.

14. El 27 de febrero de 2025 la entidad Aseguradora del Ayuntamiento presenta informe de valoración del daño, cuantificando la indemnización en el importe total de 25.186,88 euros.

15. Se le notifica a la reclamante y a la UTE interesada, la iniciación del trámite de audiencia y se le concede un plazo de diez días hábiles para que formularan alegaciones y presentara cuantos documentos y justificaciones estimara pertinentes, dando traslado del contenido del expediente tramitado.

16. El 20 de noviembre de 2025 la reclamante presenta escrito de alegaciones.

17. Se emite informe por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento.

18. Se dicta Informe-Propuesta de Resolución por la que se acuerda la desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial al no concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclaman y el funcionamiento del Servicio.

19. Mediante oficio de 15 de diciembre de 2025, con entrada en este Consejo Consultivo el 12 de enero de 2026, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias *ex* art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, el cual es emitido el 19 de febrero de 2026 -Dictamen 54/2026- en el que se concluye la disconformidad a Derecho de la Propuesta de Resolución, debiendo

retrotraerse las actuaciones a fin de que se solicite y se emita preceptivo informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable previsto en el art. 81.1 LPACAP , tras lo cual debe darse nuevo trámite de vista y audiencia a los interesados y, finalmente, emitir una nueva Propuesta de Resolución, que será objeto del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

20. Con fecha 27 de febrero de 2026 se emite Informe por el Servicio técnico municipal de Parques y Jardines en el que se hace constar:

«• Que, en relación con el estado del alcorque existente en la (...) en la fecha de los hechos (19/12/2021), se hace constar:

1. Los alcorques existentes en dicha plaza forman parte de la configuración urbana del espacio público, siendo elementos habituales de integración del arbolado en pavimento peatonal.

2. En las labores ordinarias de mantenimiento del arbolado urbano no constan incidencias previas comunicadas a este Servicio en relación con el alcorque concreto objeto de la reclamación en fecha anterior al siniestro.

3. No consta en los archivos del Servicio parte de actuación específica sobre dicho alcorque con carácter previo al accidente.

4. El diseño constructivo del pavimento y de los alcorques en la plaza responde a la configuración urbanística del espacio y no deriva de actuaciones ejecutadas por este Negociado en fecha inmediatamente anterior al siniestro.

5. No consta registro de otras reclamaciones patrimoniales tramitadas ante este Servicio por caídas en ese mismo punto con anterioridad al presente expediente.

• Que las labores propias del Servicio de Parques y Jardines se centran en el mantenimiento del arbolado y de los elementos vegetales, no siendo competencia de este Negociado el diseño estructural del pavimento ni la configuración constructiva originaria de los alcorques».

21. Se confirió nuevo trámite de audiencia a los interesados, habiendo formulado alegaciones tanto la reclamante como la UTE contratista.

22. El 30 de marzo de 2026 se formula nueva Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación, al no concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento del Servicio.

IV

1. A los efectos de analizar la concurrencia de los requisitos que deben concurrir para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración

pública, en este caso municipal, debemos partir de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española que establece que *«los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».*

Del mismo modo, de los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo *«de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».*

Ahora bien, a pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que *«no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».*

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

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

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

– Ausencia de fuerza mayor.

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

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

Por su parte, la doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ve perfectamente recogida, entre otros, en el Dictamen 410/2023, de 19 de octubre, al señalar:

« (...) Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho ("semper necesitas probandi incumbit illi qui agit") así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega ("ei incumbit probatio qui dicit non qui negat") y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios ("notoria non egent probatione") y los hechos negativos ("negativa no sunt probanda"). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

2. A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

2. Descendiendo al caso concreto que nos ocupa, la realidad de la lesión y su origen en una caída en el lugar que indica la interesada ha quedado acreditada mediante la prueba practicada, principalmente, por la declaración testifical y por los documentos clínicos aportados.

A continuación, ha de resolverse sobre la existencia o no de nexo de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento, normal o anormal, de la Administración municipal. En este sentido, de la valoración de lo actuado no se desprende que concurra dicho nexo de causalidad, ante la insuficiencia de evidencias de que el daño sufrido haya procedido de actuación de la Administración.

Sobre el mecanismo causal de la caída, esto es, el modo y manera en que se produce, la reclamante lo describe de una manera genérica, sin precisar el motivo por el que se produce el accidente, alegando que «*se encontraba en la terraza de la Cafetería (…) sita en (…) en Santa Cruz de Tenerife en una mesa de dicha terraza, cuando sufrió una caída como consecuencia del mal estado del suelo donde se ubica un árbol, no protegido ni vallado (…) ».*

Es a través de la prueba testifical cuando podemos conocer el motivo por el que se produce la caída en el lugar indicado, pues las dos testigos propuestas por la interesada manifestaron que la reclamante estaba sentada en una silla del indicado establecimiento y cuando se fue a levantar la pata de la silla se metió en la jardinera causando la caída hacia detrás. Manifestando que la silla se encontraba cerca de la jardinera.

En cuanto al estado del alcorque en el informe técnico de la UTE contratista se indica que *«se visita la supuesta zona de la caída donde se observan distintos pavimentos, uno tipo adoquín y otro tipo loseta, en ambos casos, por sus características, idóneos para usos en zonas exteriores de alto tránsito (aceras, plazas, jardines, etc.), incluso en climas extremos. Existen alcorques con sus correspondientes árboles sin ningún elemento, tipo bordillo, que lo delimite. Entre los distintos alcorque se aprecia un ancho suficiente para el elevado número de usuarios que transita la zona. Actualmente la zona presenta un buen estado de manera general».*

Por su parte en el Informe del Servicio de Parques y Jardines se indica que *«El diseño constructivo del pavimento y de los alcorques en la plaza responde a la configuración urbanística del espacio y no deriva de actuaciones ejecutadas por este Negociado en fecha inmediatamente anterior al siniestro. (...) Que las labores propias del Servicio de Parques y Jardines se centran en el mantenimiento del arbolado y de los elementos vegetales, no siendo competencia de este Negociado el diseño estructural del pavimento ni la configuración constructiva originaria de los alcorques».*

Si bien el informe del Servicio municipal se centra principalmente en eximir de responsabilidad a su servicio por cuanto, como indican, sólo les compete el mantenimiento del arbolado y de los elementos vegetales y no de los elementos estructurales del alcorque y del pavimento que lo rodea, lo cierto es que de las fotos aportadas y de los informes recabados, consta que en la zona de la caída cerca del establecimiento existen árboles con sus distintos alcorques. El que no exista en los mismos elemento, tipo bordillo o similar, que los delimite no implica que exista una defecto o deficiencia en dicho elemento imputable a la Administración municipal.

El alcorque es un espacio reservado para zonas verdes y no para el tránsito de los peatones, no constituye un elemento por el que deban circular los viandantes. Si existía un desnivel, era el correspondiente al alcorque, el cual era fácilmente perceptible para cualquiera que transitara por la zona con un mínimo de atención.

Por otra parte, es responsabilidad del establecimiento que ocupa la vía pública, colocar las mesas y sillas de modo que no exista riesgo para sus clientes, dejando una

separación entre las sillas y los posibles elementos situados en la zona (alcorques, bordillos, jardineras, etc).

La reclamante, por su parte, debió prestar atención a la hora de desplazarse en dicha zona pues el alcorque era fácilmente perceptible y evitable con un mínimo de precaución.

Por todo ello, aunque el alcorque no estuviera en perfecto estado o hubiera sido más aconsejable colocar un elemento delimitador, ello no determina la relación causal entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad y no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas de tal modo que no consienta mínimos desniveles o irregularidades en el pavimento, y si bien la Administración municipal tiene la obligación de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, adoptando la precaución necesaria.

3. Este Consejo Consultivo, en doctrina reiterada, ha señalado, entre otros, en el Dictamen 270/2023, de 15 de junio, que:

«Sentado lo anterior, en supuestos similares al que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, como se hace en el reciente Dictamen 204/2023, de 11 de mayo, en el que se afirma que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente: " (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)". Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto».

Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma:

« (…) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(…) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso».

La doctrina expuesta resulta de aplicación al presente supuesto y permite afirmar que la interesada no prestó la atención requerida para transitar por cualquier vía pública -en este caso, permanecer sentada en una silla de un establecimiento ubicada en la vía pública y, al levantarse, no advertir la cercanía del alcorque-, pues de haberlo hecho con el debido cuidado y atención, hubiera podido evitar la caída sufrida. Por todo ello, procede afirmar que la conducta de la interesada ha ocasionado la plena ruptura de la relación de causalidad entre el actuar administrativo y el daño reclamado, procediendo la desestimación de su reclamación.

Por todo ello, no concurre la necesaria relación de causalidad entre el actuar administrativo y el daño reclamado, tal y como concluye la Propuesta de Resolución sometida a Dictamen, procediendo la desestimación de su reclamación.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (…) frente a la Administración Pública municipal, se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.