



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 4 3 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 27 de diciembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada M.A.G.S., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 427/2016 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de M.A.G.S., en solicitud de una indemnización por las lesiones que sufrió el día 15 de agosto de 2015, como consecuencia de una caída en el acceso a la playa de Costa Calma, atribuida al mal estado del pavimento.

2. Aunque la interesada no cuantifica su reclamación, de estimarse superaría los 6.000 euros, cantidad de la que deriva la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC); bloque normativo aplicable porque, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Alcalde, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y de no extemporaneidad de la reclamación.

En cuanto a la legitimación pasiva se ha de partir de que, según el art. 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a los municipios les corresponde mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad y, previa autorización estatal, la explotación por sí o mediante contratista, de los servicios de temporada, por lo que el acceso a la playa para su mejor disfrute por los usuarios y su mantenimiento en condiciones de seguridad es un servicio municipal, de lo que deriva la legitimación pasiva del Ayuntamiento ante una reclamación que, como la presente, se funda en daños causados por el deficiente estado del acceso a la playa.

5. De conformidad con el art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 del citado texto legal.

6. En la tramitación del procedimiento no se aprecia que se haya incurrido en deficiencias procedimentales que obsten un pronunciamiento de fondo.

II

1. Los hechos por los que se reclama, según alega la interesada, son los siguientes:

El día 15 de agosto de 2015, cuando se encontraba de vacaciones en la Isla de Fuerteventura, como consecuencia del mal estado del pavimento, tropezó en una zona que no había sido arreglada por el Ayuntamiento tras las últimas lluvias; dicha zona se encuentra en el acceso a la playa situado entre los Hoteles (...), justo en la

franja donde termina el asfalto. El motivo de la caída es, por tanto, el estado defectuoso del pavimento de la zona ocasionado por un mal funcionamiento de un servicio público y la falta de diligencia del Ayuntamiento en la conservación y reparación del acceso a la playa, con los peligros que supone a los viandantes, turistas, visitantes y vecinos del municipio.

Inmediatamente tras la caída, varios turistas ayudaron a poner en pie a esta afectada, avisando a un taxi, el cual la trasladó al Restaurante (...), y en donde se encontraba su hija. Posteriormente se llamó a una ambulancia que la trasladó al Centro de Salud de Gran Tarajal, que tras un primer reconocimiento fue derivada en la propia ambulancia al Hospital General de Fuerteventura.

Aporta fotografías de la zona, así como informes médicos que acreditan la realidad de las lesiones.

2. Consta informe técnico, de 11 de octubre de 2016 (al que se acompañan dos fotografías), en el que se manifiesta que, «tal como sucede desde hace más de 10 años, este tramo de la Playa de Costa Calma tiene en su mayor parte de la superficie una gran cantidad de piedras, siendo la superficie de piedras mucho mayor que la de arena. Aunque el Ayuntamiento de Pájara tiene las competencias en cuanto al mantenimiento y acondicionamiento de los caminos de acceso de las playas, esta zona de la Playa de Costa Calma tiene de manera natural gran cantidad de piedras en su superficie que no se pueden retirar y que dificultan de manera importante caminar sobre ellas, por lo que cuando se pasea a través de esta playa se tiene que circular con gran atención y cuidado para evitar las caídas». Añade «que en esta zona también se dan de manera frecuente importantes condiciones adversas de viento, que provoca de manera importante la eliminación de la arena superficial, y que por tanto aumente de manera considerable la existencia de piedras en la superficie».

De las anteriores consideraciones concluye el informe con que en el punto en el que según el escrito de reclamación se produjo la caída de la denunciante, forma parte de la playa y se dan las mismas condiciones de gran cantidad de piedras en la superficie, por lo que, si no se guarda la debida precaución al caminar, es muy probable que se produzcan caídas ante la gran irregularidad existente en la superficie natural de esta playa, ya que en diversas ocasiones este Ayuntamiento ha solicitado la regeneración de la superficie de esta playa y no se han obtenido las autorizaciones de las administraciones afectadas.

3. La Propuesta de Resolución da por cierto el lugar en el que se produce el hecho lesivo y las lesiones padecidas por la reclamante. Sin embargo, desestima la reclamación al entender que no concurre la necesaria existencia del nexo causal entre el funcionamiento del servicio de mantenimiento de playas y el daño alegado.

III

1. Como se ha reiterado en numerosas ocasiones por este Consejo, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, el art. 139.1 LRJAP-PAC exige que el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que quien reclame 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.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo insiste en la necesidad de que quede acreditado ese nexo causal. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998 señala 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 estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico»; y ello porque como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública: «Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTs de 13 de abril de 1999, de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003.

De acuerdo con esa doctrina legal del Tribunal Supremo, este Consejo (ver, entre otros, el reciente DCC 397/2016) ha razonado reiteradamente lo que a continuación se expone:

«(n)o existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de los caminos y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, porque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos.

El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado.

(...)

En el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas, si son visibles por los viandantes éstos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía. En caso de que tropiecen con ellos y caigan, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de su caída, sino la omisión de la precaución debida al deambular. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la caída, pero para la producción de ésta se ha de unir a aquélla la negligencia del peatón. Sin ésta la caída no se habría producido. Es ésta la causa determinante del resultado lesivo».

2. En el presente caso, por la hora y lugar en el que se produjo el hecho lesivo era evidente que la zona de baño presentaba un firme irregular por naturaleza siendo inevitable la existencia de obstáculos que dificultan su tránsito, por lo que debió adaptar su marcha a las circunstancias físicas de la zona, por lo que la caída de la reclamante no se debió a su deficiente estado, sino a la falta de diligencia al transitar por la zona en la que existen, como manifiesta el Técnico de la Administración, desde hace al menos 10 años gran cantidad de piedras en su superficie.

En efecto, viendo las características de la zona, la interesada debió extremar la atención para evitar la caída, que se debió a su inexcusable falta de atención al caminar sobre una zona con gran cantidad de piedras, sin que existan circunstancias

desfavorables de visibilidad o de otro tipo que pudieran exigir una determinada actuación de la Administración municipal.

Además, la competencia de las entidades locales se limita a mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas, no constando en el expediente que el incumplimiento de normas ni instrucciones de la Administración del Estado que del que pueda inferirse responsabilidad patrimonial.

En suma, las lesiones por las que reclama la interesada han sido causadas por la propia conducta al acceder a la zona de baño por un lugar que exigía de suyo extremar la diligencia debida en prevención de daños para su salud; de ahí que no se aprecie la presencia de nexo causal entre el estado de la vía y el hecho lesivo para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración concernida. En consecuencia, procede la desestimación de la pretensión resarcitoria, por lo que la propuesta de resolución es conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada, desestimatoria de la reclamación presentada, es conforme a Derecho, de acuerdo con el razonamiento que se contiene en el Fundamento III.