



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 12 de marzo de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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 lesiones personales sufridas, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 48/2020 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por oficio del Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria (Registro de entrada en el Consejo Consultivo el 10 de febrero de 2020), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 26 de julio de 2018, a instancia de (...), en solicitud de indemnización por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída, que atribuye al mal estado del pavimento de las duchas de la Playa de Las Canteras, servicio de titularidad municipal, cuyas funciones de conservación y mantenimiento le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) y l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

2. La indemnización que se solicita por la reclamante se cuantifica inicialmente en 63.666,91 euros y posteriormente en 18.612,97 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde 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.

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. En el análisis a efectuar resultan aplicables la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) y los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), normativa aplicable a 26 de julio de 2018, fecha en que se interpone la reclamación de responsabilidad patrimonial.

También son de aplicación la LRBRL; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

4. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por consiguiente, de acuerdo con el art. 124.4, b y 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre y art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, corresponde al Sr. Alcalde-Presidente la competencia para su resolución, sin perjuicio de la delegación en el Concejal Delegado (art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias) y en la Directora General de la Asesoría Jurídica, según Decretos del Alcalde 29036/2019, de 26 de junio, la resolución 2656/2017, de 30 de enero por la que se modifica el Decreto 21615/2015 y Decreto 4526/2007, de 8 de marzo.

5. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la caída (art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP).

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, en virtud del art. 25.2.d) y l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y 115 d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

6. La reclamación se interpone dentro del plazo de un año establecido por el art. 67 LPACAP, ya que los hechos ocurren el 25 de junio de 2018 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpone el 26 de julio de 2018.

7. No se aprecia la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

8. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (ver por todos el DCC 99/2017), que la Administración mantenga relación contractual con una

compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

II

1. La interesada interpone el 26 de julio de 2018 reclamación de responsabilidad patrimonial, solicitando indemnización de los daños y perjuicios causados, sobre la base de los siguientes hechos:

«caída con fractura de muñeca izquierda en la ducha de pies de la playa de Las Canteras en las Palmas de Gran Canaria por causa de suelo resbaladizo por falta de mantenimiento (...).»

Los hechos ocurren el 25 de junio de 2018.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art 91.3 de la LPACAP), sin embargo, aún expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 24.3.b) LPACAP).

III

Las principales actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial son las siguientes:

1. Con fecha 26 de julio de 2018, (...) en nombre y representación de (...), presenta escrito interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial con número de entrada 111123 en el Registro General del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, número de expediente 145/2018, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída el día 25 de junio de 2018, que atribuye al suelo resbaladizo de las duchas de la playa de Las Canteras.

2. Que dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...) se le comunica, a través de la Correduría de Seguros (...), con fecha 15 de julio de 2018 la recepción del escrito de la parte reclamante, al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesario.

3. Con fecha 20 de noviembre de 2018 se notifica a la reclamante requerimiento de subsanación, concediéndole un plazo de diez días para proceder a la subsanación de la solicitud.

4. Con fecha 3 de diciembre de 2018 tuvo entrada en el Registro de la Sección de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria la documentación requerida.

5. Con fecha 27 de febrero de 2019, se notificó a la interesada el acuerdo de admisión a trámite, con designación de Instructor y Secretario, e indicación de la tramitación que habría de seguir el expediente.

6. Con fecha 26 de febrero de 2019 se solicita informe a la Unidad Técnica de Ciudad de Mar.

7. El informe del Jefe de la Unidad Técnica de Ciudad de Mar entra en el registro de entrada de la Sección de Responsabilidad Patrimonial el día 1 de marzo, donde se concluye:

«Recibido en esta Unidad Técnica solicitud de informe sobre incidente acaecido en la plataforma de madera de la zona de aguas, duchas y lavapiés, ubicados en el acceso a la playa a la altura de la calle (...), sírvase informar que:

No existe Relación de causalidad. El estado de las maderas es correcto. Se limpian todos los días y revisan 365/365 días.

Existen plásticos protectores para evitar resbalones (se ven en las fotos aportadas en el informe).

No existen parte de anomalías ni desperfectos al no apreciarse anomalía alguna.

Se adjunta parte de mantenimiento.

El ayuntamiento actuó de inmediato socorriendo a la denunciante por medio del servicio de salvamento y socorrismo.

Un 25 de junio, en pleno verano, es normal la acumulación de agua debido al extremo uso de las mismas. Como zona de aguas que es, el usuario debe extremar las precauciones en su uso.

Para personas con capacidades reducidas existe una zona específica para ellos.

Las fotos que se presentan como testimonio y prueba se observa como existen medidas correctivas para evitar caídas siendo estas plataformas plásticas colocadas sobre la madera.

Lamentamos el accidente y recordamos que en Las Canteras el uso es intensivo, sobre todo en los meses de verano, teniendo por el contrario un índice de incidencias mínimo.

Por tanto, salvo superior criterio, se entiende por esta Unidad que deben desde ese departamento, valorar favorablemente o no la reclamación del denunciante».

8. Con fecha 6 de junio 2019, la interesada presenta documentación médica en la que, una vez obtenida el alta médica, cuantifica la indemnización solicitada en 18.612,97 euros.

9. Con fecha 10 de julio de 2019 se abrió el periodo de prueba, dándose por reproducida la documental aportada, sin que se haya presentado por parte de la interesada más documental.

10. Con fecha 10 de julio de 2019 se solicita la valoración de las lesiones por parte de (...) entidad aseguradora municipal, recibándose con fecha 24 de octubre.

La cuantificación es 17.252,39 euros, según el siguiente desglose:

1 días hospitalización (71,84 euros) 71,84 euros

89 días impeditivos (58,41 euros) 5.198,49 euros

180 días no impeditivos (31,43 euros) 5.657,40 euros

7 puntos de secuelas (639,03 euros) 4.473,21 euros

3 puntos de perjuicio estético (617,15 euros) 1.851,45 euros.

11. Con fecha 11 de julio de 2019 mediante diligencia se acuerda la personación en el expediente administrativo de la entidad mercantil (...), adjudicataria del contrato de mantenimiento de la zona de aguas, duchas y lavapiés, causante del siniestro y, asimismo, se le notifican los actos administrativos relativos al referido expediente.

12. Con fecha 16 de diciembre de 2019 se notifica la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a los interesados el plazo de diez días, según lo dispuesto en el art. 82 LPACAP, sin que se hayan presentado alegaciones.

13. El informe jurídico propuesta de resolución, de sentido desestimatorio, se suscribe por la Sección de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 22 de enero de 2020.

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la propuesta de resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo desestima la reclamación presentada por

entender que no se ha probado la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

De esta manera, y no siendo discutida por la Administración Pública la realidad del hecho lesivo, procede efectuar las consideraciones que se exponen a continuación respecto a la relación de causalidad.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, «debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española 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 el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, 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».

No obstante, 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.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido.

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

Este Consejo Consultivo, vinculado como está a la doctrina legal del Tribunal Supremo, ha argumentado reiteradamente que no existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías 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 (véanse, entre otros

muchos, los Dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; y 374/2014, de 15 de octubre)

En los Dictámenes 135/2017, de 27 de abril; 456/2017, de 11 de diciembre y 307/2018, de 11 de julio; 389/2018 y 397/2018, de 28 de septiembre; 58/2020, de 18 de febrero, entre otros muchos, señalábamos:

«Por ello hemos razonado reiteradamente que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad».

3. Trasladados los anteriores principios de la responsabilidad administrativa al supuesto de la reclamación a los entes locales como consecuencia de caídas de los ciudadanos en la vía pública, en este caso unas instalaciones en la vía pública, como son las duchas y lavapiés para uso público en la playa y en el paseo marítimo de Las Canteras de la localidad de Las Palmas de Gran Canaria, nos encontramos que 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 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. El hecho de que la propia culpa de la víctima, que con su distracción causa el accidente, interrumpe la relación de causalidad, como al igual ocurre con el hecho de un tercero. Puede afirmarse que la simple existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento que resultan perfectamente visibles, un nivel no elevado de objetos o desechos, caminar por duchas instaladas en la playa en un ambiente húmedo, cuando por la administración responsable se han cumplido los estándares de mantenimiento y calidad de la instalación, no originan el deber de indemnizar cuando dicha irregularidad no impide el paso de los peatones por los accesos cuando son suficientemente amplios y están en buen estado (ST del TSJ de Cataluña 226/2007, de 23 marzo (EDJ 2007/44561)), y sí habrá lugar a declarar la responsabilidad cuando

el obstáculo en la calle obliga a superar lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, o el estado de limpieza hace difícil eludir el riesgo, o cuando se trata de recintos cerrados el estado de conservación es deficiente o la misma instalación inapropiada. No puede exigirse una total uniformidad en la vía pública, o una limpieza impoluta, ni tampoco en el caso de duchas instaladas en verano para el servicio de los bañistas que no tengan que extremar las precauciones por la existencia de arena, agua y cuando no elementos resbaladizos como jabón y similares, pero sí que el estado de la vía en instalaciones sea lo suficientemente aceptable como para 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 (ST TSJ de Catalunya 527/2008, de 7 de julio (EDJ 2008/167296)). 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, o usuarios de instalaciones municipales como duchas instaladas en la playa, 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.

4. Dicho lo anterior, se ha de significar que la propuesta de resolución sometida a dictamen de este Consejo Consultivo desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...), por entender que la producción del daño no es suficiente para generar responsabilidad patrimonial, siendo necesario la prueba del nexo causal entre la caída y el funcionamiento anormal del servicio público, entendiéndose en este caso, que no resulta acreditada la razón determinante de la caída y que ésta pueda imputarse a un mal funcionamiento del servicio.

El informe de la Unidad Técnica de la Ciudad de Mar señala que el mantenimiento de las duchas es el adecuado, se realiza todos los días del año, si bien debe tenerse en cuenta la gran afluencia de público en los meses de verano, lo que hace materialmente imposible que los lavapiés estén secos a todas las horas del día. Es normal que una zona de duchas esté mojada, hecho que es visible y previsible para la reclamante, lo que le obliga a extremar la precaución para evitar cualquier accidente. En las fotos que se presentan como testimonio y prueba, se observa como existen medidas correctivas para evitar caídas, consistiendo estas en plataformas plásticas colocadas sobre la madera.

5. 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 de 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).

Consecuentemente, 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.

Queda acreditado que la reclamante sufrió un daño por caída el 25 de junio de 2018, y el concreto lugar en el que ocurrió el accidente al que se atribuyen los daños sufridos.

No obstante, de acuerdo con la doctrina expuesta, no podemos afirmar la existencia de dicha relación de causalidad entre las lesiones sufridas por la reclamante, como consecuencia de la caída, y la prestación del servicio público municipal, toda vez que no ha quedado acreditado que la zona de duchas y lavapiés en la que se produjo la caída se encontrase en mal estado, ni que el suelo colocado en las mismas fuera inadecuado, porque era deslizante, estaba en mal estado de conservación e incumplía los requisitos de accesibilidad para el uso de personas mayores, tal como se afirma por la reclamante. Más bien al contrario, del informe de la Unidad Técnica de Ciudad de Mar., se acredita que las plataformas de madera de la zona de aguas, duchas y lavapiés de la Playa de Las Canteras se limpian y revisan

todos los días; además para extremar las precauciones, existen plásticos protectores para evitar resbalones, existiendo para personas con capacidades reducidas una zona específica para ellos, lo que denota que la Administración Local no ha actuado desatendiendo su obligación de mantener en buen estado las instalaciones, pues, como decimos, no se ha acreditado que el Ayuntamiento hubiera incumplido el mínimo exigible de mantenimiento de la plataforma de madera de la zona de aguas para su correcto uso y funcionamiento y, por tanto, no se deduce la omisión del deber de actuar por parte de la Entidad Pública con arreglo a los estándares medios de rendimiento del servicio. Por otro lado, pertenece al acervo del conocimiento común, el hecho de que la existencia de un suelo mojado, e incluso un calzado mojado, exige incrementar el cuidado y la atención, y por ello, ese incremento del deber de cuidado debe ser desplegado con mayor intensidad en lugares en los que, por su uso ordinario, pueden albergar agua, como es el caso de las plataformas de aguas, duchas y lavapiés ubicados en la playa. Por ello, nos parece evidente que tratándose de esa zona de tránsito, aquella en la que se produjo la caída de la reclamante, las medidas de atención debían ser más intensas, especialmente cuando se trata de personas de edad.

6. En definitiva, el fundamento de la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por daño en la zona de baño pública es la imposibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio municipal, porque no se aprecia que haya existido un funcionamiento defectuoso del servicio público, atendiendo al estándar medio de funcionamiento exigible, de acuerdo con el informe técnico de la Ciudad de Mar.

C O N C L U S I Ó N

La propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada por (...) frente a la Administración Pública municipal, se considera conforme a Derecho.