



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de febrero de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente de Puertos Canarios en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de Puertos Canarios (EXP. 22/2022 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Por el Sr. Presidente de Puertos Canarios se solicita, con fecha 22 de diciembre de 2021 (registro de entrada de 26 de enero de 2022), dictamen en relación con la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha entidad, adscrita a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias, iniciado a instancia de (...) por los daños personales que se consideran ocasionados por el mal estado de conservación de las instalaciones pertenecientes a la entidad Puertos Canarios.

2. La interesada solicita una indemnización de 27.295,95 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Presidente de Puertos Canarios 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 adelante, LCCC), en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y con el art. 26.a) de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.

En este sentido, procede advertir que, con fecha de 4 de noviembre de 2021, el Pleno de este Consejo Consultivo tomó el Acuerdo de mantener la doctrina

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

mayoritaria que interpreta extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal de la entidad, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional (entidades públicas empresariales, organismos autónomos y consorcios). En consecuencia, se admite la legitimación de la Presidencia de Puertos Canarios para solicitar el Dictamen de este Consejo.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de las citadas LPACAP y Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias, aprobado mediante Decreto 52/2005, de 12 de abril, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva, respectivamente, tanto por parte de la interesada al haber sufrido una lesión como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento de Puertos Canarios [art. 4.1.a) LPACAP] como por la entidad a la que se imputa la producción del daño.

5. En cuanto a la competencia para tramitar y resolver el procedimiento, corresponde a la Administración autonómica, actuando mediante la entidad Puertos Canarios, titular de las instalaciones en la que se produjo el daño reclamado.

6. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación (art. 67 LPACAP) toda vez que la reclamación se presenta el 22 de febrero de 2017 respecto de un daño acaecido el 21 de octubre de 2016.

## II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación presentado por la interesada se expone lo siguiente:

*«Primero.- El pasado día 21 de Octubre de 2.016, sobre las 12.00 horas, la suscribiente acudió al muelle pesquero de Puerto de la Cruz, en la zona denominada como muelle viejo (de frente al mar, espigón de la derecha), donde hay unas escaleras para el baño y disfrute de los usuarios, sito en Muelle Pesquero del Puerto de la Cruz.*

*Segundo.- Mientras bajaba la escalera, la dicente pisó en suelo resbaladizo fruto de la acción del mar (sin señalización alguna que avisara de su existencia), consecuentemente, cayó al suelo sobre su espalda, siendo trasladada por el Servicio de Urgencias Canario (SUC), hasta el Hospital B., donde tuvo que ser atendida.*

*Tercero.- Como consecuencia de la caída, la dicente sufrió contusión en pelvis y espalda, sufriendo fractura por aplastamiento de la vértebra, D12, procediéndose a su ingreso desde el día 21/10/2016 hasta el día 19/11/2016 (...).*

*Cuarto.- Que la caída fue producto del mal estado de conservación de la escalera de acceso al mar, siendo un hecho perfectamente previsible y subsanable con el debido mantenimiento por parte Ente Público empresarial PUERTOS CANARIOS, al que compete legalmente la obligación de mantener en perfecto estado de uso los puertos de Tenerife, reparándolos y conservándolos en su caso, así como la limpieza de tales puertos, señalizando igualmente, que el suelo es resbaladizo o cualquier otra que permita a los usuarios conocer el estado de las mismas.*

*La negligencia en el cumplimiento de tales obligaciones, permitiendo un uso de la instalación pública, de unas escaleras de acceso al mar, con la existencia de musgo sin señalar ha provocado la caída, así como la falta de mantenimiento de la escalera en cuestión han sido la causa directa del daño personal sufrido».*

2. La interesada solicita, si bien con posterioridad al escrito de reclamación, la cantidad de 27.295,95 euros en concepto de indemnización.

### III

1. En lo que se refiere al procedimiento, el mismo comenzó a través de la presentación de la reclamación efectuada por la interesada el día 22 de febrero de 2017 ante el Registro general del Cabildo Insular de Tenerife.

El día 20 de octubre de 2017 se admitió a trámite la reclamación a través de la Resolución del Director Gerente de la entidad Puertos Canarias, núm. 214/2017.

2. El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio y el informe médico-pericial de la compañía aseguradora de la referida entidad, además del presentado por la interesada. Además, se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose la declaración de la testigo presencial de los hechos, propuesta por la interesada.

Así mismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, presentando escrito de alegaciones.

3. Por último, se emitió Propuesta de Resolución por parte del Director Administrativo de la referida entidad, la cual, si bien se denomina meramente «informe», es una verdadera Propuesta de Resolución, no solo porque propone en su conclusión final la desestimación de la reclamación formulada, sino que es de

idéntico contenido a la Propuesta de Resolución que, acto seguido, emitió el Director Gerente de la entidad Puertos Canarios (se desconoce la fecha de ambas Propuestas de Resolución).

4. Se ha sobrepasado extensamente el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme a los arts. 21.2 y 91.3 LPACAP. No obstante, aún fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no concurre relación de causalidad entre el actuar administrativo y los daños reclamados, pues se considera que el accidente se debió, exclusivamente, a la negligencia a la interesada que accedió sin autorización a instalaciones pertenecientes a la entidad Puertos Canarios, llevando a cabo una actividad no permitida en las mismas, el baño, y que, además, al bajar por las escaleras en donde se produjo el accidente, cuyo único destino es el de emplearse para tareas portuarias, lo hizo sin la debida atención, sin que tampoco se demostrara por la misma el mal estado de dichas escaleras.

2. En el presente caso, a la hora de entrar en el fondo del asunto se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que la Administración no niega la realidad del accidente narrado por la interesada en su escrito de reclamación, el cual está suficientemente demostrado por la declaración testifical practicada, entre otros elementos probatorios, tales como el contenido del parte de la ambulancia del Servicio de Urgencias Canario que la socorrió poco después de producirse su accidente.

3. En segundo lugar, se debe tener en cuenta también el informe del Servicio, donde se explica los usos admitidos de la zona portuaria en la que se produjo el accidente entre otros aspectos de interés, y en él se afirma que:

*«En relación al expediente de referencia cabe informar lo siguiente:*

*1. Acceso y circulación en la zona de servicio portuaria.*

*Las condiciones de acceso y circulación en la zona de servicio portuaria para peatones vienen reguladas en el Título IV -acceso y circulación en las zonas de servicio- del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de policía y gestión de los puertos de gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante RPG).*

*El acceso a los muelles y espacio portuario, edificios y zonas destinadas a una actividad específica donde se desarrollen servicios portuarios será restringido y sólo podrán acceder vehículos y personas directamente relacionados y/o vinculados con los servicios y actividad portuaria, determinando la Administración portuaria canaria esos espacios, autorizaciones, condiciones y horario de acceso y funcionamiento del puerto, y dotar de la pertinente señalización de advertencia. El resto de zonas tendrán carácter de zonas de libre circulación con acceso peatonal permitido dentro del horario de funcionamiento del puerto.*

*En la fecha del referido incidente, los espacios donde se desarrollan los servicios y actividades portuarias no se encontraban identificados y/o físicamente delimitados.*

*No obstante, el lugar donde se origina el incidente, según consta en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de R.D.E. (RG n.º 1390009, PC n.º 3559, de 20 de octubre de 2017), no es ningún caso una zona habilitada y/o acondicionada de acceso al mar para la actividad baño con todas las medidas de seguridad y accesibilidad que exija el desarrollo de esta actividad dentro de la zona de servicio portuaria. Se trata de un contradique de abrigo y protección a la dársena portuaria que tiene adosado un muelle por el lado de las aguas abrigadas, con unas escaleras de obra encajadas en la misma alineación de muelle, destinadas exclusivamente para operaciones de carga y descarga durante el servicio de atraque y amarre de las embarcaciones, no siendo compatible su uso para otros fines diferentes, salvo autorización previa.*

## *2. Ejercicio de actividades secundarias en la zona de servicio portuaria.*

*El uso de las infraestructuras e instalaciones portuarias viene regulado en el Título III - uso de infraestructuras, instalaciones y servicios portuarios- del RPG, debiendo ajustarse en cada momento al fin específico para el que están previstas, el desarrollo de servicios o actividades portuarias. El ejercicio de cualquier otra actividad no estará permitida sin la autorización administrativa específica exigida en cada caso por las disposiciones vigentes, que se podrá otorgar siempre que la misma no sea incompatible o afecte al normal desarrollo de las actividades portuarias y no suponga riesgo para los usuarios o terceros.*

*Los usos y actividades en la zona de servicio portuaria, distintos a los recogidos en el artículo 38 -Servicios Portuarios- de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias (en adelante LPC), vienen regulados en el Título IX -Establecimiento y Actividades en la Zona de Servicio- del RPG.*

*El artículo 101 -Otras Actividades- del RPG establece que no se permitirá, salvo autorización previa, el ejercicio de actividades secundarias entre las que se incluye la actividad de baño en las dársenas y aguas portuarias (art. 101.1.d)).*

*Esto es acorde a lo determinado por la LPC que establece que toda utilización del dominio público portuario será compatible con el planeamiento portuario y congruente con*

*los usos y finalidades propias de este dominio público. La zona de servicio portuaria está reservada para actividades que guardan relación con la propia función portuaria y en la que pudieran desarrollarse, de manera excepcional y con la pertinente autorización específica de la Administración Portuaria Canaria, otros usos o actividades sin relación directa con la actividad portuaria, siempre y cuando no sean incompatibles o afecten al normal desarrollo de las actividades portuarias y no supongan riesgos para los usuarios o terceros. El puerto es una infraestructura diseñada para un uso específico portuario, donde se llevan a cabo aquellos usos y actividades destinadas a garantizar y satisfacer la consecución de los fines que la propia LPC y el RPG establecen, y no como un espacio público de esparcimiento ciudadano».*

4. Todo lo expuesto anteriormente, permite concluir que no concurre relación de causalidad entre el actuar administrativo y los daños reclamados por la interesada, pues es cierto que el accidente se debió únicamente a la actuación negligente de la misma, quien decidió acceder al baño en una zona de titularidad de la Administración, sin estar autorizada para ello y sin que dicha zona sea un lugar especialmente habilitado para el baño, pues la misma está destinada por su entidad titular a la realización exclusiva de actividades portuarias.

Pero, aun en el caso, de que se considerara que el baño estaba permitido en dicha zona, algo que alega la interesada, y que la Administración no puso todos los medios necesarios para impedir que las personas accedieran a tales instalaciones, incluyendo carteles o señales prohibiendo el paso en dicho lugar, lo que no se puede obviar es que el accidente se produjo porque la interesada, que reiteramos, no tenía autorización para acceder a la zona, no actuó con un mínimo de atención y cuidado al bajar por las escaleras. Ha de tenerse en cuenta que el suceso se produce a plena luz del día, las 12 del mediodía, esto es, una hora en que el estado era perfectamente visible, sin que se acreditara por la reclamante, por lo demás, el mal estado de dichas escaleras, que por lo demás, al estar en contacto directo con el mar están siempre mojadas e incluso pudieran estar con restos de algas o similares, como es normal e inevitable, características que son fácilmente visibles.

Por tanto, concurriría negligencia en la interesada puesto que decidió bañarse en una zona no habilitada para ello, lo que genera que deba asumir la totalidad de los riesgos inherentes a tal actuación, lo que además efectuó sin el más mínimo cuidado, siendo que se ha producido la plena ruptura del nexo causal existente entre el actuar administrativo y los daños reclamados.

5. Este Consejo Consultivo, siguiendo la reiterada doctrina jurisprudencial en la materia, ha manifestado, entre otros, en su Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, que:

*«A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 8 noviembre 2010, señala que:*

*“ (...) 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”».*

Esta doctrina, que sigue estando vigente, resulta ser plenamente aplicable al presente caso por las razones expuestas con anterioridad, lo que determina que no considere que procede la desestimación de la reclamación formulada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada, es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.