



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 7 7 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tacoronte, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por las lesiones personales sufridas como consecuencia del funcionamiento del servicio público de funcionamiento de piscina natural municipal (EXP. 143/2023 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de la ciudad de Tacoronte, incoado el 7 de abril de 2022 a instancias de la representación de (...), por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal de funcionamiento de piscina natural municipal.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde del Ayuntamiento de la ciudad de Tacoronte, 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. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

lesivo. Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante la representación debidamente acreditada (art. 5.1 y 4 LPACAP).

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la corporación municipal, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

4. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este hace más de tres años, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. Es competente para resolver el procedimiento el Sr. Alcalde, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) 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, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, así como según lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y, por su delegación- Decreto de delegaciones 227/2022, de 3 de febrero- corresponde al Concejal delegado de Urbanismo y Patrimonio la resolución de los expedientes en esta materia.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

1. La reclamación formulada se fundamenta en que la interesada el 22 de julio de 2021 debido al mal estado del pavimento se resbaló en el entorno de la piscina natural (...) cayendo al suelo y produciéndole diversas lesiones.

Aporta informe del servicio de traumatología del Servicio Canario de la Salud, del Hospital (...), documento de alta voluntaria del SCS, reportaje fotográfico del lugar de los hechos e informe médico pericial.

2. Iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, se concede un plazo de diez días para que la interesada aporte cuantas alegaciones, documentos o información estime conveniente a su derecho y proponga cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo.

3. Solicitado informe de la Policía Local, se indica que no consta actuación policial ese día en el lugar reseñado ni llamada informando del suceso, ni comunicación por los vigilantes de la playa del incidente.

4. Solicitado Informe a los Servicios municipales, señalan que *«Se trata de una piscina de las catalogadas como natural dado que el agua de alimentación del vaso es agua costera o continental, está ubicada junto a su medio natural, y la renovación del agua está asociada al movimiento natural de las mareas».*

Se incorpora reportaje fotográfico y descripción de las zonas de acceso, rellano, escaleras, barandillas, rampas y andenes alrededor del vaso.

Se indica que *«De acuerdo a la inspección ocular, se informa que todo el pavimento existente en el entorno de la piscina, andén, está conformado por hormigón con acabado rugoso por lo que en sí mismo es antideslizante. En la mayor parte del andén el acabado es una capa de mortero rugoso (de poco espesor 1-2 cms.). En el escrito de reclamación presentado se dice que aun estando el pavimento seco fue la causa de la caída, en este aspecto se ignora si en el momento de la caída la zona se encontraba con exceso de musgo que pudiera facilitar el deslizamiento involuntario, hecho este también normal en las piscinas naturales dado que el pavimento está en contacto con el agua muchas horas al día debido a las mareas».*

*«De acuerdo al Decreto 212/2005 de 15 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento sanitario de piscinas de uso colectivo de la Comunidad Autónoma de Canarias y al RD 742/2013 de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, en su Art. 2, se definen los distintos tipos de piscinas, y dentro de este mismo artículo se define la "piscina natural" (Art.2.5 y 2.4). En el Art. 3, ámbito de aplicación, apartado 1, nos dice que las disposiciones contenidas en el Reglamento de referencia, así como las que dicten en su desarrollo, son de aplicación a todas las piscinas de uso colectivo, con la excepción entre otras, de las PISCINAS NATURALES".*

*De las conclusiones del citado informe del servicio hay que destacar que:*

*«La piscina natural (...), en su andén e inmediaciones, cuenta con un pavimento de hormigón rugoso que nos da unas condiciones de resbalicidad adecuadas, así como que dispone de las pertinentes medidas de seguridad y elementos constructivos en sus accesos, adecuados para su utilización razonablemente segura por los usuarios, en apropiado estado de conservación, y con un correcto el funcionamiento del servicio, siempre mejorable por supuesto. Y ello, aún cuando suceda que la piscina y sus elementos, como el andén, la escaleras y rampas de acceso, estén húmedos y cubiertos de cierta cantidad de musgo o líquen, pues es lógico e inevitable en este tipo de instalaciones próximas al mar y que se nutren de su agua, siempre que no estén en tal cantidad que hagan impracticable o difícil su*

uso seguro; circunstancia ésta no probada, siendo suficientes por ello a fines de seguridad las medidas antes reseñadas”.

*“El lugar donde se produjo la caída, andén, sin especificar el lugar exacto, presenta una plataforma continua en toda la zona perimetral al vaso, estando el pavimento en un estado aceptable y al mismo nivel a excepción de zonas donde existen algunas imperfecciones tipo roturas del mortero de acabado y pequeños desniveles perfectamente visibles, sin alteraciones notorias que pudieran dar lugar a caídas por un mal estado del pavimento”.*

*“El obstáculo-estado-motivo, que se dice originador de la caída no parece susceptible de originarla sin el actuar desatento de la víctima, tropiezo fortuito, condiciones del espacio en cuestión, falta de atención, condiciones psicofísicas del accidentado (...), y, aún con deficiente conservación del pavimento de un espacio concreto por la Administración, el necesario control en la deambulación debiera excluir la responsabilidad de la misma en los casos en que el desperfecto u obstáculo fuera fácilmente visible, con otra opción de paso al tener un ancho suficiente para ello.”*

*“A tenor de lo expuesto y a juicio del que suscribe, no existe relación de causalidad entre el daño ocasionado y el servicio público municipal de conservación y mantenimiento de los distintos espacios públicos por una conducta omisiva en el debido mantenimiento de los elementos, así como de no tratarse de desperfectos existentes que pudieran originar riesgos por deambular por la zona en cuestión si se presta un mínimo de atención con una deambulación adecuada.*

*De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, este Técnico entiende que se trata de un accidente lamentable pero fortuito y no debido a las malas condiciones de los accesos ni del andén de acceso a la piscina”».*

5. Consta en el expediente informe de valoración de los servicios médicos de la entidad aseguradora Axa.

6. Se tomó declaración a la testigo propuesta por la interesada, la cual declara: *«Que el 22 de junio de 2021 fue a la playa (...) junto a (...) y al encontrarse en las malas condiciones por la fuerza de la marea, se desplazaron hasta la piscina natural. La misma estaba vaciada y con piedras en el fondo”.*

*“Mientras me encontraba en el lado de la piscina cerca del solárium (...) se desplazó al lado opuesto del andén para ver el mar y pude ver como se caía hacia detrás a causa de resbalarse”».*

7. Mediante oficio de 10 de noviembre de 2022, notificado el 25 de noviembre de 2022, se otorga el correspondiente trámite de audiencia, poniendo de manifiesto el expediente a los efectos de que puedan alegar y presentar los documentos y

justificaciones que estimen pertinentes, sin que conste que se haya presentado alegación o documentación alguna.

8. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada por no resultar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el daño producido, no concurriendo los presupuestos legales para estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

### III

1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP -similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

2. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben al estado de las piscinas naturales, cuyo pavimento resbalaba.

Sin embargo, del estudio de la documentación existente en el expediente se desprende que las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no han

quedado acreditadas, pues aun teniendo por ciertas que efectivamente se cayó y sufrió los daños por los que reclama, no hay relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y tales daños.

En efecto, los Informes municipales acreditan que nos encontramos ante una piscina natural que se llena por el efecto de la marea en el andén que linda con el mar. Que dispone de las pertinentes medidas de seguridad y elementos constructivos en sus accesos, adecuados para su utilización razonablemente segura por los usuarios, en apropiado estado de conservación y que los andenes están conformados por hormigón con acabado rugoso por lo que en sí mismo es antideslizante.

El lugar que se señala por el testigo como el punto de la caída se trata precisamente del andén que se encuentra en contacto con el mar y puede existir musgo fácilmente perceptible y evitable.

También consta que el pavimento está en un estado aceptable a excepción de zonas donde existen algunas imperfecciones tipo roturas del mortero de acabado y pequeños desniveles perfectamente visibles, sin alteraciones notorias que pudieran dar lugar a caídas por un mal estado del pavimento.

Además, circunstancias relevantes a tener en cuenta son que hay una amplia visibilidad desde el exterior de la piscina natural donde se aprecia todo su entorno desde la entrada al estar a inferior cota, tal como se refleja en los reportajes fotográficos incorporados al expediente y que existen amplias zonas de paso sin obstáculos que dificulten la visión y a plena luz del día (a las 18 horas en julio).

3. Como hemos dicho, siguiendo abundante jurisprudencia, « (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública. Señaló que " (...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella 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 aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Ello es así porque "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 aquella" (STS de 13 de noviembre de 1997)".*

*A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro DCC 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que: «Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares 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», doctrina que igualmente resulta ser aplicable al presente asunto.

4. De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo entiende que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues estos se pudieron deber, en su caso, a la propia actuación de la interesada, al transitar sin la atención que las circunstancias requerían, pues de haber actuado diligentemente o no accedido con mala mar o suelo resbaladizo al lugar en que batían las olas, tal como refiere la testigo, o en el caso de acudir prestando atención habría evitado la caída ya que había espacio e iluminación suficiente para sortearlas, lo que, en definitiva, supone que su propia actuación ha venido a producir la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama.

En definitiva, en este caso no hay nexo causal, aun cuando haya habido deficiencias en la zona de baño -que no tienen entidad por sí mismas para producir el daño-, al poder imputarse a un posible deambular negligente de la interesada.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al no haberse acreditado la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por la interesada, se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III del presente Dictamen.