

D I C T A M E N 2 6 5 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de junio de 2023.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de La Oliva en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) y (...), en nombre y representación de la hija menor de edad de ambos (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 197/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de la Oliva. el 13 de abril de 2023 (con Registro de Entrada en este Consejo Consultivo el 16 de abril de 2023), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados a un particular que se imputan al funcionamiento de un servicio público.

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 de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de La Oliva 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. 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). Asimismo, resulta aplicable el art. 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

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 personales derivados de un hecho 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, por ser menor de edad, actúan en su representación sus progenitores, conforme a lo establecido en el art. 162 del Código Civil, relación de filiación que se acredita mediante la aportación del libro de familia.

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.

Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 26 de octubre de 2022, respecto de un daño producido el 21 de agosto de 2022.

4. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado este, 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 la Sra. Alcaldesa, 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 las Leyes 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como según lo dispuesto en el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

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. En la reclamación formulada por los progenitores de la interesada se relatan los hechos como sigue:

«Primero.- Que la menor (...) de 8 años de edad, sufrió una caída el pasado día 21 de agosto de 2022, día de la celebración de la procesión y embarcación de la Virgen del Buen Viaje, al resbalar en la rampa de hormigón pintada de blanco ubicada en el lateral del acceso peatonal a la playa del “Muellito” del Cotillo, municipio de La Oliva.

Tras la caída fue auxiliada en un primer momento por familiares y las personas que se encontraban en el lugar y seguidamente por la empresa de servicios sanitarios que se encontraba allí con motivo de la celebración de las fiestas, siendo derivada al Hospital General de Fuerteventura.

Segundo.- Que la rampa donde la menor sufrió la caída carecía de sistema de antideslizamiento y de señalización alguna que alertara o advirtiera del peligro de resbalamiento en la zona.

Tercero.- Que como consecuencia de la caída la niña sufrió las siguientes lesiones que tardaron en curar 13 días:

Traumatismo craneal facial

Herida inciso contusa en zona frontal media (interciliar) perpendicular con bordes discretamente desfacelados de 3cm aprox. Que requirió 7 puntos de sutura.

Fractura del incisivo superior derecho (pieza 11) Herida intralabial, labio superior.

Cuarto.- Que de las lesiones sufridas quedaron las siguientes secuelas:

FUNCIONALES:

Fractura dentaria (pieza 11) 1 punto.

ESTÉTICAS:

Cicatriz en zona frontal media perpendicular al eje con alteración de pigmentación de 3 cm aproximadamente.

Perjuicio estético moderado 7 puntos.

Además, ha sufrido una pérdida temporal de calidad de vida de 13 días».

Por todo lo expuesto se reclama una indemnización que se cuantifica en 8.059,35€.

Se adjunta a su reclamación copia de los Documentos Nacionales de Identidad de la madre y del padre de la menor, libro de familia, informe pericial del perito judicial de salud (...), factura del dentista, parte de lesiones del Hospital General de Fuerteventura, así como informe de urgencias del mismo centro, fotografías del lugar donde acontecieron los hechos, así como de las lesiones de la menor.

2. Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2896/2022, de 27 de octubre, se incoa el procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo que es notificado a la interesada el 4 de noviembre de 2022, así como a la Aseguradora Municipal.

3. El 26 de octubre de 2022 se solicita informe preceptivo del Servicio, emitiéndose el mismo por el Arquitecto Técnico Municipal el 4 de noviembre de 2022. En él se señala lo siguiente:

«3.1.- SITUACIÓN URBANÍSTICA.

La “zona de costa del Muelle de los Pescadores”, donde (...), indica que sucedió el accidente por el cual presenta una reclamación por responsabilidad patrimonial en el Ayuntamiento de La Oliva, se encuentra situada en una zona del litoral en el Cotillo, T.M. de La Oliva, como se observa en el deslinde de la imagen 1, se encuentra dentro de la denominada zona de protección marítimo-terrestre, por lo que es un bien de dominio público marítimo-terrestre de propiedad estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución Española.

3.2.- DOCUMENTACIÓN APORTADA.

En la reclamación patrimonial presentada por (...), se aportan fotografías del lugar donde ocurrió el accidente.

3.3.- DESCRIPCIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS OBSERVADAS.

Como se observa en la imagen 1, se trata de una zona de costa, donde con las mareas altas el mar puede llegar hasta el mismo paseo peatonal existente, que limita con dicha zona de la costa con pavimento claramente diferenciado por lo que el elemento pintado de blanco está claramente señalizado.

En las imágenes 2, se observa la “rampa de hormigón” donde (...), indica que sucedió el accidente, que realmente se trata de un elemento de transición y protección del paseo peatonal existente frente a la acometida del mar, y como se puede ver en las fotografías el agua del mar puede llegar hasta el mismo paseo, que tiene un pavimento claramente diferenciado de losetas, arrastrando piedras y arenas que incluso pueden sobrepasar dicho elemento de hormigón.

La orden TMA/851/2021 de 23 de julio, sobre condiciones básicas de accesibilidad de los espacios públicos urbanizados, define las características de los espacios públicos, pero en este caso solo afectaría al paseo peatonal en sí mismo.

4.- CONCLUSIONES.

Como resumen de lo anteriormente expuesto, el técnico que suscribe llega a las siguientes conclusiones:

A la vista de los hechos descritos e informes aportados, NO se puede establecer de forma fehaciente que existe relación de causalidad entre “el accidente” alegado por (...) y la actuación administrativa del Ayuntamiento de La Oliva.

No se puede asegurar que la causa del accidente fuera debido al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos del Ayuntamiento de La Oliva, al tratarse además de un elemento de la zona de protección marítimo-terrestre, por lo que es un bien de dominio público marítimo-terrestre propiedad del Estado.

Quizá la falta de atención o confianza produjo la caída, debiendo la demandante soportar los riesgos y daños que se hayan producido.

El vigente sistema de responsabilidad patrimonial no implica que se convierta la Administración Pública en aseguradora universal de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados».

4. Por su parte, la Aseguradora Municipal incorpora informe en el que señala que no procede estimar la reclamación efectuada, sin que tal informe tenga otra consideración que la de alegaciones de parte interesada.

Señala la Aseguradora Municipal:

«En relación con el asunto en referencia, y dando contestación al traslado efectuado por ese Ayuntamiento de la reclamación planteada, manifestar lo siguiente:

(...)

El objeto de la presente reclamación consiste en una rampa de acceso a playa considerada por la reclamante como deslizante, si bien lo anterior no deja de ser una percepción u opinión sin ningún tipo de soporte más allá de la propia afirmación.

Al respecto de este tipo de accidentes, indicar que la resistencia al deslizamiento no depende sólo del pavimento, sino de un conjunto de variables concurrentes muchas de las cuales son difícilmente controlables, como el calzado del usuario o su comportamiento”, añadiendo que “para evitar un resbalón es necesario que la fricción del conjunto pavimento/calzado/contaminante supere el coeficiente de fricción requerido para la estabilidad y que depende de factores como

- Factores relacionados con el usuario: entre los que encontramos el tipo de calzado -en particular las características de la suela-, la forma de caminar, la longitud del paso, la velocidad, etc.*

- Factores relacionados con las características del pavimento: rugosidad, relieve, etc.*

- Factores circunstanciales: tales como la presencia de agua, suciedad, etc.-*

En el riesgo de deslizamiento siempre va a existir un factor absolutamente impredecible, cual es el subjetivo propio de cada persona (cuál es su modo de deambulación, la velocidad de la pisada, la atención y el calzado que lleva, etc.) La conclusión es que el

concepto de “seguridad” de un pavimento no es universal y que el mismo pavimento a priori antideslizante puede convertirse en deslizante bajo determinadas circunstancias.

Entendemos que corresponde a los responsables de la menor advertir o impedir en su caso la realización de ciertas actividades en ciertos lugares, cuando pueden suponer un riesgo evidente de caída, máxime cuando la zona, en concreto, es una zona especialmente proclive a estar húmeda por la inmediatez de la misma respecto al mar, existencia de algas o gravilla, todo ello completamente habitual y previsible.

Además, las lesiones que presenta la menor, en la zona frontal, por tanto, habiendo sufrido una caída hacia adelante, las lesiones no se corresponden con la mecánica de un resbalón en una rampa de bajada, que obviamente supone una caída de espaldas

Por ello, a nuestro juicio no existe ninguna anomalía y no se ha incumplido el estándar exigible al servicio municipal de conservación de las vías públicas. A ello debe añadirse que los hechos debieron suceder a plena luz del día y que tales potenciales peligros son perfectamente visibles si se presta la atención debida al pavimento. Por ello, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando usa o transita por un espacio público. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme por su acción u omisión un mínimo riesgo – como puede ser un desnivel del suelo – en un peligro, es decir, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o en su defecto cubra todo tipo de riesgos, porque esto la convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva

Por lo que respecta a la cuantificación de la cantidad reclamada, hemos de manifestar, en concreto en lo relativo al perjuicio estético, que el mismo no puede considerarse correctamente valorado por lo siguiente:

Habiéndose producido la caída en el mes de agosto, se presenta un informe de valoración de fecha Octubre del mismo año.

La cicatriz es la señal tras la curación de una herida -traumática o secundaria a una cirugía. La cicatrización es un proceso activo que se prolonga durante 12-18 meses, durante parte de los cuales la herida puede ser tratada activamente para evitar o minimizar la existencia de cicatriz, por tanto, dado el tiempo transcurrido desde el accidente, hasta la redacción del informe, ni siquiera tres meses, sería imposible hacer una evaluación técnica de la herida.

Por todo lo anterior, entendemos que la reclamación debe ser desestimada, salvo mejor criterio de los Servicios Jurídicos de ese Ayuntamiento, en Oviedo, a 11 de noviembre de 2022».

5. En fechas 5 de diciembre de 2022 y 17 de febrero de 2023, la interesada presenta escrito solicitando información sobre el estado de tramitación del procedimiento, señalando, en la segunda ocasión, que, asimismo, se solicitó esta información de forma presencial en el Ayuntamiento el 18 de enero de 2023.

6. Otorgado trámite de audiencia el 10 de marzo de 2023, la interesada el presenta escrito en fecha 15 de marzo de 2023 en el que solicita copia del expediente, lo que se le remite el 21 de marzo de 2023, si bien, al estar incompleto, la interesada presenta nuevo escrito en esta fecha solicitando el expediente completo.

Una vez recibido todo el expediente, la interesada presenta escrito de alegaciones el 30 de marzo de 2023, en las que señala:

«1.- En relación al Informe Técnico de Obras y Servicios de este Ayuntamiento, mostramos nuestra disconformidad con el mismo, concretamente con la falta de competencia que se alega por conocer del asunto. Pues se manifiesta por el Técnico que la caída se produjo en una zona de Dominio público marítimo-terrestre propiedad del Estado y que por ello es Costas quien debe conocer de la reclamación presentada. Sin embargo, entran a valorar el fondo del asunto diciendo que no se puede establecer de forma fehaciente que exista relación de causalidad entra la caída y la actuación Administrativa del Ayuntamiento.

Además, le dan traslado de la reclamación a su aseguradora,...), que emite informe de valoración de los hechos con el que tampoco se está de acuerdo pues dan por hecho que la caída debió haber sido de espalda y no de frente como es el caso.

Sin embargo, parece que no tienen en cuenta que se trata de una rampa de acceso a la playa del “Muellito” de Cotillo, por la que se baja y se sube, por lo que las caídas pueden producirse tanto de espalda como de frente, como es el caso, y más cuando no se emplean los materiales adecuados para evitar este tipo de accidentes, y que se deben prever toda vez que es una zona de acceso a la playa y que por tanto es habitual que los que por allí transitamos lo hacemos normalmente mojados.

En ningún momento el Informe de Obras y Servicios indica los materiales con los que se ejecutó la obra. Tampoco contaba la zona con señalización que indicara el peligro o riesgo de caídas por resbalón.

Que, si las obras fueron ejecutadas por el Ayuntamiento de La Oliva, como así se constata de las fotografías que obran en las redes sociales de la Institución, debe existir

algún tipo de convenio suscrito con Costas, en el que se acuerde conceder al Ayuntamiento la gestión y conservación de la zona, y por tanto, entendemos esta parte que es al Ayuntamiento a quien compete conocer de esta reclamación.

2.- Que no es cierto que se actuara sin cuidado debido.

Pues la caída se produjo cuando se pretendía acceder por la rampa de acceso hacia el paseo junto con su madre y el resto de personas que acompañaban ese día que concretamente era un día de gran afluencia en la zona ya que coincidió con el día grande de las fiestas del Cotillo, la embarcación de la Virgen del Buen Viaje el 21.08.2022 siendo numerosas personas testigos de la caída por resbalón en la rampa de acceso.

Además, después del hecho descrito, hemos tenido conocimiento de que en la misma zona se han producido más resbalones y caídas de otras personas, desconociendo si han tenido las mismas consecuencias.

Por lo expuesto, mostramos nuestra disconformidad con la valoración que la Administración hace en sus respectivos informes».

7. Dado traslado de las alegaciones presentadas por la interesada, para que emita su parecer si lo considera necesario, el Técnico Municipal emite segundo informe en el que se ratifica en el primero también en el extremo de la no concurrencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública demandada.

8. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de referencia formulada por la interesada.

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 esencial 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 aquélla 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 se fundamenta en que los daños que sufrió la interesada *«al resbalar en la rampa de hormigón pintada de blanco ubicada en el lateral del acceso peatonal a la playa del “Muellito” del Cotillo, municipio de La Oliva»*, alegando su carácter deslizante sin señalar.

Sin embargo, del estudio de la documentación existente en el expediente la Propuesta de Resolución se concluye que, si bien se ha acreditado el daño y las circunstancias en las que se produjo, no hay relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y tales daños.

Por su parte, el informe del Técnico Municipal señala, respecto del lugar donde se produjo la caída, y a la vista de las propias fotografías aportadas en la reclamación:

«Como se observa en la imagen 1, se trata de una zona de costa, donde con las mareas altas el mar puede llegar hasta el mismo paseo peatonal existente, que limita con dicha zona de la costa con pavimento claramente diferenciado por lo que el elemento pintado de blanco está claramente señalado.

En las imágenes 2, se observa la “rampa de hormigón” donde (...), indica que sucedió el accidente, que realmente se trata de un elemento de transición y protección del paseo peatonal existente frente a la acometida del mar, y como se puede ver en las fotografías el agua del mar puede llegar hasta el mismo paseo, que tiene un pavimento claramente diferenciado de losetas, arrastrando piedras y arenas que incluso pueden sobrepasar dicho elemento de hormigón.

La orden TMA/851/2021 de 23 de julio, sobre condiciones básicas de accesibilidad de los espacios públicos urbanizados, define las características de los espacios públicos, pero en este caso solo afectaría al paseo peatonal en sí mismo».

De ello deriva que el lugar donde cayó la menor, (...), no constituye zona de tránsito para las personas, sino es un elemento de transición y protección del paseo peatonal existente frente a la acometida del mar, cuya finalidad es proteger el paseo peatonal del embate del mar, ya que éste puede subir en mareas altas y llevar piedras y arena a la zona peatonal.

De hecho, las propias características de la zona de transición, diferenciado en textura y color de la zona peatonal, constituye señalización para distinguir zona de uso peatonal y zona marítima.

3. Por su parte, respecto de la competencia del Ayuntamiento respecto del lugar del suceso, señala el informe del Servicio:

«La “zona de costa del Muelle de los Pescadores”, donde (...), indica que sucedió el accidente por el cual presenta una reclamación por responsabilidad patrimonial en el Ayuntamiento de La Oliva, se encuentra situada en una zona del litoral en el Cotillo, T.M. de La Oliva, como se observa en el deslinde de la imagen 1, se encuentra dentro de la denominada zona de protección marítimo-terrestre, por lo que es un bien de dominio público marítimo-terrestre de propiedad estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución Española».

A ello responde la interesada en sus alegaciones:

«En relación al Informe Técnico de Obras y Servicios de este Ayuntamiento, mostramos nuestra disconformidad con el mismo, concretamente con la falta de competencia que se alega por conocer del asunto. Pues se manifiesta por el Técnico que la caída se produjo en una zona de Dominio público marítimo-terrestre propiedad del Estado y que por ello es Costas quien debe conocer de la reclamación presentada. Sin embargo, entran a valorar el fondo del asunto diciendo que no se puede establecer de forma fehaciente que exista relación de causalidad entra la caída y la actuación Administrativa del Ayuntamiento».

Pues bien, en este sentido ya se ha pronunciado este Consejo en anteriores ocasiones, v.g. en el Dictamen 225/2015, de 11 de junio, se señalaba al respecto:

« (...) el Ayuntamiento remitió el expediente al Ministerio de Medio Rural y Marino del Gobierno de la Nación por considerar que el hecho lesivo se produjo en un lugar que forma parte del dominio público marítimo terrestre y, por tanto, de su competencia; pero dicho Ministerio procedió a la devolución del expediente a la Corporación Local, adjuntando un escrito por el que se le manifestó a la misma que:

“Desde el punto de vista material, como sin duda conocen, pacífica jurisprudencia ha venido precisando que las facultades de la Administración General del Estado sobre el DPMT han de desarrollarse sin menoscabo de las competencias que en dicha zona tiene atribuidas las distintas Administraciones Públicas.

En este sentido competen al Municipio, en ejecución de la normativa estatal y autonómica existente sobre el particular, la competencias de seguridad salud de los lugares públicos, y más concretamente en las playas y lugares públicos de baño, entre otras (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Así, lo ha manifestado el Consejo de Estado en varios dictámenes (1214/2000, de 18 de mayo, 1959/2005, de 15 de febrero de 2006) y ha sido precisado por el Tribunal Supremo, en numerosas sentencias, entre otras, la de 31 de octubre de 2001)”.

En la Sentencia mencionada por el Ministerio, de la sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, del Tribunal Supremo, dictada el 31 de octubre de 2001, se señala que “ (...) Para concluir la desestimación de este motivo conviene recordar que el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 149/1991 y 198/1991; citadas por la entidad recurrente, al examinar la naturaleza del dominio público marítimo terrestre y su carácter demanial por naturaleza cuya titularidad y defensa corresponde al Estado, no impide que sobre el demanio, y en este caso concreto sobre las playas como partes integrantes del mismo, puedan concurrir una pluralidad de competencias de distintas Administraciones. Siendo título para su ejercicio la previa habilitación legal. Dicho en otros términos, el carácter demanial de las playas no constituye una reserva competencial a favor del Estado en todas y cada una de las competencias que, con base y apoyo físico en las mismas pueden ejercerse».

Efectivamente, en virtud de ello, en contra de lo que señalan en sus alegaciones los representantes de la menor, el informe del Servicio no se inhibe en su competencia, sino que, precisamente, discierne hasta dónde llegan éstas, señalando que la zona donde se produjo el accidente no es zona destinada al uso de las personas, por lo que excede de la zona de accesibilidad a lugares de playa, quedando ello limitado paseo peatonal mismo.

En el presente caso, la menor abandonó el paseo peatonal e invadió la zona que deslindaba éste del mar, por lo que, correctamente, el informe del Servicio concluye:

«Quizá la falta de atención o confianza produjo la caída, debiendo la demandante soportar los riesgos y daños que se hayan producido».

4. En relación con las alegaciones de la Aseguradora municipal, no se da respuesta a ellas por la Propuesta de Resolución. Estas alegaciones fueron refutadas por la interesada en el trámite de audiencia.

Ha de decirse que, dados los términos del informe del Técnico Municipal, no cabe estimar las alegaciones que esgrime la Aseguradora Municipal, en las que entra

a debatir el carácter deslizante o no del lugar, así como la incompatibilidad de las lesiones con una caída por resbalar.

Y es que, dado lo expuesto por el informe técnico, donde se concluye que la caída se produjo en zona no destinada al uso de peatones, por lo que el carácter deslizante o no de una zona de tránsito entre mar y paseo peatonal no es objeto de disquisición, porque la misma no está prevista para que circulen las personas, sino el mar, que, además no tiene la consideración de playa.

En cuanto a las lesiones y al modo de producción de la caída, respecto a lo que la Aseguradora señala que no son compatibles con un resbalón, la propia Administración lo da por probado, cuando, habiendo solicitado la reclamante prueba testifical a fin de acreditar los hechos objeto de la reclamación, la misma no se practica pues la Administración los tiene por ciertos -no causando, por otro lado, indefensión a la interesada-.

Debe concluirse de ello que procede desestimar las alegaciones de la Aseguradora, dando debida respuesta a las de la interesada refutando aquéllas, por lo que la Propuesta de Resolución debe contener pronunciamiento al respecto, en virtud de lo establecido en el art. 88.1 LPACAP, que establece, sobre el contenido de las resoluciones que pongan fin a los procedimientos administrativos:

«1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo».

5. 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 aquélla (STS de 13 de noviembre de 1997)”».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al presente asunto.

Asimismo, 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 supeditaba 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 resulta aplicable al presente asunto.

6. De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo coincide con la Propuesta de Resolución en que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues la caída se debió al tránsito de la menor por una zona que no está destinada a paso peatonal, sin, por otro lado, la atención que las circunstancias requerían.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, por no existir 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, sin perjuicio de la observación realizada en su apartado 4.