Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 3 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de noviembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Yaiza en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de seguridad en las playas (EXP. 455/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Yaiza el 17 de octubre de 2025, con entrada en este Consejo Consultivo el 20 de octubre de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal incoado en virtud de reclamación formulada por (...) por los daños que se alegan causados por la caída ocurrida el día 6 de junio de 2024 en Playa Dorada, Playa Blanca, en el término municipal de Yaiza.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al superar los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), pues la cuantía indemnizatoria reclamada asciende al importe de 28.931,52 €.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Yaiza según el art. 11.1.D.e) y 12.3 de la citada ley en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015,

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

4.1. El reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [arts. 32.1 LRJSP y 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2.d) del citado texto legal].

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se le imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* arts. 25.2.f) LRBRL y 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

6. En cuanto al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación.

De conformidad con el art. 67 LPACAP, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de un año empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, se presenta la reclamación el día 18 de noviembre de 2024, en relación con los daños físicos producidos por una caída que según se dice tuvo lugar el día 6 de junio de 2024, por lo que es evidente que la reclamación presentada está dentro del plazo legal de un año.

7. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el

presente caso, se ha superado, con creces, el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

El reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio de mantenimiento, seguridad y señalización en una playa del término municipal de Yaiza.

A este respecto, el interesado en su escrito de reclamación expone los siguientes hechos:

«- En fecha 6 de junio de los corrientes, mi representado se encontraba de vacaciones en la isla de Lanzarote acompañado de su mujer y su hermano, concretamente en Playa Dorada (Playa Blanca), disfrutando como un bañista más de la playa.

En un momento determinado encontrándose ambos en el agua, una gigantesca ola los envolvió y tiró con fuerza uno contra el otro a la arena. Por causa de la caída (...) experimentó inmediato dolor en la pierna derecha.

Había más gente en la playa pero ellos eran los únicos que estaban en el agua.

No había señal de tipo alguno indicativa de que pudiera haber peligro por olas de gran tamaño. El socorrista hizo caso omiso y ni siquiera se acercó a ellos para ayudarles o preguntar por lo ocurrido.

- (...) acompañado de su mujer se dirigió al apartamento que habían alquilado y como el dolor era insoportable, finalmente, en taxi, acudieron a la clínica (...), por el servicio de urgencias donde tras examen, y pruebas radiológicas diagnosticaron Fractura conminuta de platillo tibial externo en la rodilla derecha.

Se le pautó tratamiento pero además se le derivó al servicio de traumatología a planta con el Dr. (...), quien consideró necesaria la intervención quirúrgica consistente en reducción abierta y fijación interna mediante placa de Zimmer, con probabilidad de utilizar injerto óseo para sustento. El Dr. (...) requirió autorización para dos procedimientos: Artrotomía exploradora de rodilla y Fractura de tuberosidad de tibia cruento con injerto. Se inmoviliza al paciente con férula de yeso y le ingresan a cargo de traumatología y se programa para cirugía que tiene lugar el 10 de junio.

Tras diversas curas durante el post operatorio finalmente cursa alta hospitalaria el 11 de junio con informe en el que se pauta medicación, indicaciones, y se significa la necesidad de control y seguimiento por traumatólogo y curas al retomar su domicilio.

- (...) vuelve a la península y acude al traumatólogo en su ciudad, Vilagarcía de Arousa, quien sigue las pautas indicadas por el especialista de Lanzarote.

Cursó baja laboral y su vida activa, no sólo a efectos del trabajo, se ve completamente alterada. Sus desplazamientos personales deben hacerse en silla de ruedas con lo que ello conlleva y si bien la intervención resultó un éxito, el dolor y las limitaciones fueron determinantes en su vida incluso tras el alta laboral.

- Las vacaciones en Lanzarote tan deseadas con su esposa que comenzaron el día 3 de junio y con duración de dos semanas (hasta el 17/6/24) se vieron truncadas duramente sin que su actividad haya incidido de modo alguno. Se convirtieron en una pesadilla, debiendo ser intervenido de urgencia y posteriormente un largo postoperatorio hasta la curación en su casa en la península así como la quiebra económica que supuso la pérdida del vuelo de regreso y la necesidad de adquirir otro antes de lo previsto. Los perjuicios derivados del alquiler del apartamento no disfrutado y en realidad las vacaciones perdidas, que se vieron truncadas por la falta de diligencia de la administración local del Ayuntamiento de Yaiza que es a quien compete la seguridad de sus playas, y contratación de los socorristas. La ausencia absoluta de señalización o advertencia de peligro respecto de la ocurrencia con cierta frecuencia de las olas tipo tsunami que afectan en concreto a Playa Dorada.

- Cercana a esta playa se encuentra el puerto de los grandes Ferrys de las compañías navieras que realizan los trayectos entre islas o con la península siendo los que provocan estas olas de gran tamaño realmente peligrosas para los bañistas que ante la ausencia de información son desconocedores y por tanto no pueden reaccionar preventivamente y pudieran, al menos en este caso, evitar los daños y perjuicios producidos».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

1. Con fecha 18 de noviembre de 2024 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por (...), Abogada que actúa en nombre y representación de (...) frente al Ayuntamiento de Yaiza en los términos anteriormente expuestos.

Junto a la reclamación presenta documentación clínica, documentos relativos a los gastos de viaje y alojamiento. Propone como testigos a su esposa y hermano.

2. Por Decreto n.º 3146/2024 de 26 de noviembre de 2024 del Alcalde de la Ayuntamiento de Yaiza se admite a trámite la reclamación y se acuerda el inicio del

procedimiento de responsabilidad patrimonial. Se notifica al reclamante y a la Aseguradora municipal.

3. El 18 de febrero de 2025 por el órgano instructor se solicita informe sobre los siguientes extremos:

«1.- Situación de Playa Dorada; posibilidad de que se puedan producir olas como las que se indica en la reclamación.

2.- Si existe concesionario que tenga derechos preferentes para explotar los servicios de temporada de Playa Dorada.

3.- Cualquier otro extremo que estime de interés».

4. Se emite informe por el Técnico de Medio Ambiente de la Oficina Técnica en el que se manifiesta, entre otros extremos, lo siguiente:

En cuanto a la situación de Playa Dorada y la posibilidad de que se puedan producir olas como las indicadas en la reclamación, el Técnico informa que *«se trataría de una playa urbana de fina arena blanca ubicada en el municipio de Yaiza que está formada por una pequeña bahía artificial de 300 metros de longitud, muy frecuentada por familias ya que es de fácil acceso y sus aguas son tranquilas. La tranquilidad de sus aguas es debido en parte a que su zona de baño se encuentra protegida por dos espigones laterales y una isla central, que hacen que sea muy difícil, a juicio del técnico que suscribe, que una ola pueda impactar sobre la arena».*

Además el Técnico, informa que *«en la playa de Playa Blanca (pueblo), sí han sido identificados entre los elementos o zonas de riesgo (focos de peligro), Zonas de rompiente (3) de la ola que se forma como consecuencia de la entrada del barco de la naviera (...) al puerto de Playa Blanca, tal y como se señalan en el siguiente plano sobre focos de peligro de la referida playa: (...) ».*

5. Con fecha 19 de mayo de 2025 se da traslado del expediente a (...) (titular de la concesión de ocupación de terrenos de dominio público), a (...) (empresa a la que le corresponde la explotación de los servicios deportivos y actividades de navegación de artefactos flotantes de recreo marítimo turístico, patinetas, skybus y motos acuáticas) y (...) (empresa explotadora del servicio de alquiler de hamacas, sombrillas y kioskos), así como a la Demarcación de Costas de Canarias, en su supuesta condición de interesados en el procedimiento a los efectos de formular alegaciones oportunas, proponiendo cuantos medios de prueba estime necesarios.

6. Se acuerda la apertura de período probatorio y se emplaza a los interesados para que comparezcan el día 15 de julio de 2025 en la Oficina Técnica del Ayuntamiento.

7. El reclamante presenta escrito en el que solicita que la prueba testifical señalada para el 15 de julio a las 9:30 horas se realice a través de una declaración jurada, solicitud que es estimado por Acuerdo del órgano instructor.

8. Se remiten las declaraciones juradas de los testigos propuestos por el reclamante, aportando declaración de (...) en la que manifiesta:

«Que el pasado día 06-06-2024, cuando nos encontrábamos mi cuñado (...); mi marido (...) y yo en la Playa de la Isla de Lanzarote denominada Playa Dorada de la población Playa Blanca, sobre las 12:30 de dicho día, estábamos los tres en la orilla cuando con la entrada de un Ferry vinieron varias olas, y la última ola nos tiró a los tres. Cuando la última ola me devolvió a la orilla, y estando mi marido (...) queriéndose levantar, mi cuerpo impactó con su pierna, tirándolo de nuevo y fracturándosela.

Cuando mi marido estaba en el suelo, se acercó un socorrista de dicha playa pero al ver que él se levantaba con ayuda de mi cuñado, se marchó sin ni siquiera preguntar qué había pasado y que tal se encontraba. En dicha playa estaba puesta la bandera verde, no habiendo en ningún lado un cartel que pusiera "Cuidado con los Ferry".

A consecuencia de dicho accidente mi marido tuvo que ser ingresado en el hospital (...) de Lanzarote, situado en Puerto del Carmen, acabándose para él el disfrute de las vacaciones puesto que después de la operación no podía apoyar el pie, y teniéndose que quedar en el apartamento».

Por su parte, el testigo (...) declara:

«Que encontrándome de vacaciones en Ja Isla de Lanzarote, acompañado de mi hermano (...) y de su esposa(…).

El día 06/06/2024 estando en la playa denominada Playa Dorada en la población de Playa Blanca, alrededor de las 12:30 hora insular, nos encontrábamos mi hermano, mi cuñada y yo en la orilla de dicha playa, que por cierto tenía bandera verde izada en el puesto del socorrista, el agua nos llegaba por las rodillas, cuando de forma repentina empezaron a venir unas fuerte olas que nos tiraron costándonos mucho el incorporarnos debido a la fuerza que traían.

Yo me levanté como pude y mi cuñada también, pero a mi hermano le costaba más el ponerse de pie, debido a que notó un fuerte dolor en la pierna derecha, que le impedía levantarse.

Fue un momento de tensión, ya que tuvimos que hacer mi cuñada y yo un esfuerzo para sujetarlo y poder ponerlo de pie. A pesar de que había socorrista, este no solo no se acercó para ver lo que había sucedido, ni tan siquiera preguntó si necesitábamos ayuda.

Una vez que logramos sacarlo del agua teniéndose que apoyar en nosotros para andar, ya que al apoyar la pierna sentía dolor, nos percatamos que las olas repentinas fueron causadas por un Gran Ferry que pasó a poca distancia de dicha playa, ya que se dirigía al puerto de la mencionada localidad y cercano a la misma.

He de mencionar que en la playa no había ninguna indicación que hiciese estar pendientes de los Ferry que pasaban y del peligro que supone el desplazamiento del agua que producen al pasar y que afectan directamente a la playa (...) ».

9. Concluida la fase de instrucción se otorga a los interesados trámite de audiencia, confiriendo plazo de diez días a fin de que formulen alegaciones que estimen pertinentes.

10. Por Decreto de 23 de julio de 2025 se acuerda la ampliación del plazo concedido en cinco días para formular alegaciones en el trámite de audiencia, de conformidad con la solicitud del reclamante.

11. El plazo conferido el reclamante formula alegaciones por las que reitera los hechos expuestos en su reclamación y concluye que la causa de las lesiones fue la ola de grandes proporciones y fuerza, en una playa ausente de señalización específica, afirmando que existió una «*actuación negligente o más bien inexistente del socorrista que ni siquiera se acercó a preguntar u ofrecer su ayuda*».

Señala que «*las características de Playa Dorada se detallan en el Informe que obra en el expediente y que es suscrito por (...), Técnico de Medio ambiente de la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Yaiza, quien describiendo Playa Dorada explica que " (...) la tranquilidad de sus aguas es debido en parte a que su zona de baño se encuentra protegida por dos espigones laterales y una isla central que hacen que sea muy difícil, a juicio del técnico que suscribe, que una ola pueda impactar sobre la arena (...) ". No es categórico negando la posibilidad de olas de gran impacto, dice que es difícil, pero lo cierto es que en este caso ocurrió».*

Finalmente, cuantifica la indemnización reclamada en el importe de 28.931,52 €.

12. Se dicta Propuesta de Resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial al no quedar probada la realidad del

suceso en el que se fundamenta la reclamación, ni concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclaman y el funcionamiento del Servicio.

13. Mediante oficio con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 20 de octubre de 2025 se solicita la evacuación del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. A los efectos de analizar la concurrencia de los requisitos que deben concurrir para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en este caso municipal, debemos partir de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española que 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».*

La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

– Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Del mismo modo, de los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, 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».*

Ahora bien, a pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, 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 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña].

Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina (ver, por todos, el Dictamen 297/2023, de 6 de julio):

«2. Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, el primer 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, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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, (arts. 78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts. 3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts. 6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts. 12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba».

2. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso, nos conduce a concluir que si bien debe considerarse acreditada la realidad de las lesiones padecidas por el reclamante (mediante informes médicos incorporados al expediente), no concurre el

necesario nexo causal que debe concurrir entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

Sobre la causa de las lesiones, esto es, la ola de gran tamaño que provoca la caída mientras se encontraba dentro del agua en Playa Dorada, el reclamante propone testifical consistente en la declaración de su esposa y de su hermano que se encontraban en el momento de los hechos junto con el reclamante, y también fueron afectados por el suceso acaecido en la indicada playa. Por tanto, son testigos directos, si bien les une una relación familiar con el perjudicado y reclamante. No obstante, existiendo otros testigos directos de los hechos, como fue el socorrista que se encontraba presente, según el relato de hechos expuestos en la reclamación, no fue propuesto por el reclamante.

Por su parte, en la documentación clínica que aporta consta informe de urgencias de (…) en el que se indica *«paciente de 61 años refiere cuadro clínico hoy en la mañana de evolución consistente en dolor en rodilla derecha tras caída desde su propia altura mientras estaba en la playa».*

La playa donde sucede el accidente es identificada por el reclamante, tanto en su reclamación, como en sus alegaciones en trámite de audiencia, como la Playa Dorada. Pues bien, en relación con las circunstancias de dicha playa existe informe técnico en el que se manifiesta que es una playa urbana de fina arena blanca, formada por una pequeña bahía artificial de 300 metros de longitud, muy frecuentada por familias ya que es de fácil acceso y sus aguas son tranquilas. La tranquilidad de sus aguas es debido en parte a que su zona de baño se encuentra protegida por dos espigones laterales y una isla central, por lo que a criterio del técnico es muy difícil que una gran ola pueda impactar sobre la arena.

El Técnico sí informa que existe otra playa próxima, Playa Blanca, no abrigada por los espigones de Playa Dorada, donde sí han sido identificados entre los elementos o zonas de riesgo (focos de peligro), Zonas de rompiente de la ola que se forma como consecuencia de la entrada del barco de la naviera (...) al puerto de Playa Blanca.

Por tanto, donde sucedieron los hechos (Playa Dorada) el régimen de oleaje es de aguas tranquilas, la exposición al oleaje de la playa se encuentra protegida por dos espigones laterales y una isla central, por tanto no existe obligación de la Administración municipal de advertir del riesgo o peligro en relación con el oleaje de la playa, por cuanto aquél es inexistente.

No obstante, ha de señalarse que la Propuesta de Resolución plantea una segunda razón, aparte de la expuesta por el precitado informe técnico, para calificar como tranquila la playa donde se produjo la caída. Declara la PR que la calificación de esta playa como «*libre*» («*ni peligrosa ni de uso prohibido*») procede de lo establecido en el Decreto 116/2018, de 30 de julio, por el que se regulan medidas para la aplicación de las normas e instrucciones para la seguridad humana y para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal Decreto ha resultado anulado por la STS 1.192/2023, de 27 de septiembre de 2023 (Rec. 7609/2021), afectando a la totalidad de la norma reglamentaria (Auto de aclaración de 2 de noviembre de 2023). Procede, en consecuencia corregir la Propuesta de Resolución atendiendo a tales resoluciones judiciales.

Por otra parte, consta acreditado que existía un socorrista en la playa, si bien sobre su concreta actuación ante los hechos acaecidos existen contradicciones en la declaraciones de los testigos, pues uno de ellos manifiesta que *«El socorrista hizo caso omiso y ni siquiera se acercó a ellos para ayudarles o preguntar por lo ocurrido"*, mientras que otro testigo declara que «*se acercó un socorrista pero al ver que él se levantaba con ayuda de mi cuñado, se marchó sin ni siquiera preguntar qué había pasado y qué tal se encontraba».*

No es imputable a la actuación de la Administración la producción del hecho lesivo, por falta de señalización o advertencia de los supuestos riesgos o peligros relativos al oleaje anormal o extraordinario en Playa Dorada, pues los mismos no están presentes en este sector del litoral, tal como acredita el informe técnico, y además porque esta playa no está clasificada como peligrosa. Por ello no se considera que exista en este caso título de imputación que permita afirmar la existencia de nexo causal entre el daño y el servicio público municipal.

Debemos partir de que 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.

Debemos concluir, así, que no podemos considerar existente la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento normal o anormal de servicio municipal.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada frente a la Administración Pública municipal se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.