

Dictamen nº: **385/19**  
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Deportes,  
Transparencia y Portavoz del Gobierno**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **03.10.19**

**DICTAMEN** de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en el pleno de 3 de octubre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el Consejero de Cultura, Turismo y Deportes, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. .... sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos cuando jugaba al rugby en un partido oficial.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 19 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 315/19, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la persona citada en el encabezamiento, presentado en el registro general de la Comunidad de Madrid, el día 30 de diciembre de 2016, en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria acontecidos en un partido de rugby en competición oficial. No cuantifica la indemnización.

1.- El reclamante alega que: *“hay motivos imputables a la Comunidad de Madrid que estaba obligada por la Ley 15/1994, del Deporte (artículos 2, 8, 24, 68, 69 y 70) a garantizar la protección del deportista ya que el partido no debió celebrarse por las deficiencias del campo y los riesgos que corrían los deportistas, además, estando en conocimiento, supuestamente, de que la indemnización por los seguros es insuficiente”,* y que *“esta falta de seguridad ha contribuido a la situación actual del reclamante que ha quedado totalmente desprotegido ante el desgraciado accidente acontecido, y que la merma que ha sufrido su vida no tiene una compensación económica justa, motivo por el cual se presenta esta reclamación con el fin de ser indemnizado de una manera justa ante las graves lesiones sufridas”.*

El escrito de reclamación advierte que *“por estos mismos hechos se encuentran en trámite las Diligencias Previas 121/2016 en el Juzgado de Instrucción nº 3 de Getafe”.*

2.-De los hechos que se deducen del expediente, a los efectos de este dictamen, son destacables los siguientes:

El peticionario es jugador de rugby, con licencia de la Federación de Madrid. El 3 de octubre de 2015, cuando se encontraba jugando

con su equipo en un partido de cuarta división de la liga regional de rugby, en el campo municipal de Perales del Río en Getafe, al intentar placar a un jugador contrario, sufrió importantes lesiones como consecuencia del choque. En un primer momento, le asistió un jugador del equipo contrario, técnico en asistencia de urgencias del SAMUR, hasta la llegada de la ambulancia requerida.

El árbitro del encuentro recoge en el acta como incidencia, que el jugador nº 12 del equipo Atleti Arquitectura *“recibe un golpe en la cabeza, quedando tirado en el suelo (...) se llama a la ambulancia (...) pasados 35-40 minutos, la asistencia médica llega al campo, llevándose al jugador inmovilizado al hospital 12 de octubre”*

El reclamante sufrió importantes lesiones con diagnóstico de síndrome de lesión medular C6 ASIA-A según consta en el informe emitido por el médico adjunto del servicio de rehabilitación del Hospital Nacional de parapléjicos de Toledo, de fecha 17 de diciembre de 2015.

En fecha 23 de enero de 2016, el Director General de Atención a personas con discapacidad, resuelve reconocer al peticionario un grado total de discapacidad del 75%.

Con fecha 11 de febrero de 2016, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en lo sucesivo, INSS) califica al reclamante como incapacitado permanente en grado de Gran Invalidez.

La compañía de Seguros con la que la Federación de Rugby de Madrid tenía suscrito el seguro obligatorio de accidentes deportivos, le indemnizó en cuantía de 12.020,24 €.

3.-Los hechos dieron lugar a la tramitación de un procedimiento penal a instancias del reclamante, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Getafe, que en fecha 1 de junio de 2017, dictó Auto nº 256/2017, por el que se declaraba el sobreseimiento libre y el archivo de actuaciones por no existir indicio alguno del delito de lesiones que se denunció. La Audiencia Provincial de Madrid, Sección número 29, dictó Auto el 22 de enero de 2018, por el cual desestimó el recurso interpuesto, confirmando la resolución del Juzgado en todos sus extremos. El auto es firme.

**TERCERO.-** Se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En el citado expediente figura el informe de la Federación de Rugby de Madrid, que es emitido en fecha 10 de octubre de 2018, en sentido desfavorable a las pretensiones del reclamante (documento 4).

Asimismo, consta informe de la Dirección General de Deportes, emitido en fecha 7 de mayo de 2019 (documento 8).

Una vez instruido el procedimiento, se procedió a dar trámite de audiencia al reclamante, el 10 de mayo de 2019, documento 9 del expediente, para formular las alegaciones y presentar la documentación que estimara pertinente. Según consta en acuse de recibo, la notificación tiene lugar en fecha 17 de mayo de 2019, sin que se hayan recibido alegaciones.

El 18 de junio de 2019 se formula propuesta de resolución por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no concurre nexo causal alguno entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos deportivos

y el daño causado al reclamante y no concurrir además, la antijuridicidad del daño.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

En el presente caso, el interesado no cuantifica el importe de la indemnización solicitada, por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto LPAC, al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esa ley.

En cuanto a la legitimación activa la ostenta el reclamante, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante,

LRJSP), en cuanto que es la persona que sufrió los daños en un campo de rugby.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, por mor del artículo 26.1.22 del Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero), que le atribuye la competencia en materia de deporte y ocio.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC). En este caso el partido de rugby por el que se reclama tuvo lugar el día 3 de octubre de 2015, por lo que a primera vista, cabría pensar que la reclamación presentada el 30 de diciembre de 2016 se ha formulado fuera del plazo de un año. Ahora bien, hay que analizar cuándo ha de empezar a computarse dicho plazo, pues la determinación del alcance de las secuelas puede ser posterior al día en que la lesión se produjo.

El plazo de prescripción de un año se contaría desde la determinación de las secuelas, al margen de la existencia de resoluciones administrativas sobre la incapacidad laboral o litigios judiciales sobre esta última. Así lo afirma la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2019 (rec.4399/2017).

En nuestro caso, el único informe médico obrante en el expediente, es el referido del Hospital de Paraplégicos de Toledo de fecha 17 de diciembre de 2015, que ha de tomarse como fecha de determinación de las secuelas de la lesión y en consecuencia de inicio del cómputo, por lo que la reclamación presentada el día 30 de diciembre de 2016 también sería extemporánea. No obstante, como como hemos señalado en los antecedentes de hecho, el reclamante formuló denuncia por estos mismos hechos y se incoaron las

Diligencias Previas nº 121/2016 por el Juzgado de Instrucción nº 3 de Getafe que, con fecha 1 de junio de 2017, acordó el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones que fue confirmado por Auto 31/18 de la Audiencia Provincial de Madrid de 22 de enero de 2018. Este hecho se puso de manifiesto por el interesado en su escrito de reclamación.

Como es sabido, el inicio de actuaciones penales interrumpe el plazo de prescripción para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (valga por todas las Sentencias de 23 de enero de 2001, recurso 7725/1996, y de 16 de noviembre de 2011, recurso 4522/2009) que admite la interrupción del plazo para el ejercicio de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial en los casos de existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos determinantes de la responsabilidad administrativa, en aplicación del principio de actio nata conforme al cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible.

En este sentido, destacar los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora 350/18 de 26 julio, o 446/18 de 11 de octubre, sobre la interrupción del plazo de prescripción por existencia de procedimiento penal.

De acuerdo con la doctrina expuesta, la denuncia penal formulada por el reclamante habría interrumpido el plazo de prescripción, por lo que reclamación presentada el día 30 de diciembre de 2016, está formulada en plazo.

En cuanto al procedimiento, se han observado los trámites legales establecidos en la LPAC. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe de la Federación deportiva organizadora de la competición y del partido oficial, así como de la Dirección

general de Deportes de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, a la que se presenta la reclamación.

Asimismo se ha conferido el oportuno trámite de audiencia al reclamante y se ha formulado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

No se observan, por consiguiente, defectos de tramitación que puedan generar indefensión o impidan al procedimiento alcanzar el fin que le es propio.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“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”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: *“(…) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE, un sistema de responsabilidad patrimonial: a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva,*



*prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

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

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

**CUARTA.-** Conforme a lo expuesto en la consideración anterior y siguiendo dicho orden, la primera cuestión que se debe examinar, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por el interesado por la documentación médica aportada, en particular, el informe del Hospital de parapléjicos de Toledo y la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social que le otorga el grado de gran invalidez y que son suficientemente indicativos.

El primero de ellos, de fecha 17 de diciembre de 2015, refiere diagnóstico de síndrome de lesión medular C6 ASIA-A y fue emitido por el médico adjunto del servicio de rehabilitación del Hospital Nacional de parapléjicos de Toledo.

A mayor abundamiento, en el procedimiento penal instado por el lesionado frente al rival del equipo contrario y que concluyó con auto firme de sobreseimiento, obra el informe del médico forense de 7 de junio de 2016. En él se refieren las lesiones siguientes: *“fractura luxación a nivel C6-C7: síndrome de lesión medular C6 (ASIA A) con mielopatía comprensiva traumática C5-C7”*.

Por tanto, ha quedado probada la existencia de un daño efectivo e individualizado que ha sufrido el lesionado, hoy reclamante.

**QUINTA.-** Determinada la existencia de dicho daño en los términos expuestos, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial, en concreto, si este daño es imputable a una Administración pública, mediante una relación de causalidad entre el perjuicio producido al reclamante y la actividad de la Administración.

La reclamación se formuló por el lesionado ante la Comunidad de Madrid, invocando la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 15/1994) y las competencias que en relación con la misma tiene esta Administración.

Sin embargo, la Comunidad de Madrid no tuvo ningún tipo de intervención ni en la organización ni en el desarrollo de la actividad en la que se produjo el daño, ya que ni ostenta la titularidad de la instalación o campo en que dicha actividad se desarrolló, ni las competiciones oficiales son competencia delegada de la Administración, sino tan solo su calificación y la regulación del marco general de la competición, garantizando la igualdad y la participación

en las mismas, conforme prevé el artículo 11.1.a) del Decreto 159/1996, de 14 de noviembre, por el que se regulan las Federaciones deportivas de la Comunidad de Madrid.

Así pues, la organización de la competición en la que se jugaba el partido, incumbe a la Federación madrileña de Rugby (artículo 20 del Reglamento de partidos y competiciones y de disciplina deportiva de la Federación de Rugby de Madrid); por ello, se recabó su informe.

La citada Federación informó que debe desestimarse la pretensión del lesionado de mayor indemnización de la ya satisfecha por la compañía de seguros que la federación tiene contratada. Se indica en este sentido, que la cuantía percibida de 12.020,24 € es la correcta, aunque reconoce que las indemnizaciones deberían actualizarse por el órgano competente de la Administración General del Estado.

Procede ahora analizar lo relativo a la relación de causalidad, es decir, si le es o no imputable a la Comunidad de Madrid el funcionamiento normal o anormal del servicio público afectado.

Respecto a ello, ha quedado probado en el procedimiento penal instado, que el daño sufrido no fue debido, ni al estado del terreno de juego ni a la asistencia recibida en el propio campo o en el traslado en ambulancia. Así, según consta en el auto de la Audiencia Provincial (fundamento jurídico tercero): *“(...) el informe del médico forense es rotundo al concluir que el lesionado fue atendido en un tiempo prudencial y de manera efectiva, que desde el primer momento se le colocó en posición correcta y sin movimiento alguno, pues intervino uno de los jugadores con conocimientos al trabajar como técnico de asistencia sanitaria urgente, el cual adoptó las medidas necesarias para que el lesionado estuviera cómodo y no se moviera. Por otro lado, el forense también concluye que el tiempo de espera de la ambulancia,*

*ni agravó ni aumentó las lesiones por lo que no influyó en nada en el lamentable resultado lesivo, descartándose con ello la existencia de posible negligencia, pues no es posible la necesaria relación de causalidad”.*

Así las cosas y de este auto puede concluirse que la desgraciada lesión se produjo por un lance de juego, al entrar el hoy lesionado a placar al jugador contrario y golpearle su cabeza con la pierna de este último. En este sentido, los testimonios prestados en el curso del procedimiento judicial (de otros jugadores y espectadores) y el acta arbitral. El árbitro no apreció infracción del reglamento ni por tanto, comportamiento imprudente o doloso del jugador contrario; antes bien, de la lectura del acta y de la resolución judicial, se deduce que las lesiones se produjeron por lo que parece ser una mala ejecución de un placaje, es decir, un “lance del juego”, lo que nos lleva a la consideración jurídica siguiente.

**SEXTA.-** Para finalizar nuestro análisis y respecto al último de los requisitos enunciados en la consideración jurídica tercera in fine, concluimos que el daño sufrido no tiene la consideración de antijurídico, antes bien, el jugador que asume voluntariamente un riesgo al practicar un deporte de contacto como el rugby, tiene el deber jurídico de asumir sus consecuencias.

En este sentido, el Tribunal Supremo ya ha venido declarando, desde una Sentencia de 5 de junio de 1998 (recurso 1662/1994), que las *“las Administraciones públicas no son aseguradoras universales”*.

No puede desconocerse la asunción voluntaria del riesgo por parte del interesado. Según resulta del expediente, el reclamante era un jugador de rugby debidamente federado en la Federación correspondiente que es la madrileña, y participaba en una competición oficial, de modo que conocía perfectamente el juego y sus reglas, el estado y las condiciones de ese campo de juego.

Por tanto, es plenamente aplicable la teoría de la asunción del riesgo en general y la de los deportes de riesgo o de contacto en particular como es el rugby. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de abril de 2009 (Rec. 599/2006) *“la realización de actividades deportivas conlleva riesgos que deben asumirse por quien voluntariamente los realiza, y entre dichos riesgos se encuentra el sufrir lesiones derivadas de la propia práctica de ejercicios deportivos sin necesidad de que tenga que mediar un comportamiento negligente o irregular”*.

En adición a ello, es doctrina reiterada de este órgano consultivo recogida, entre otros, en los Dictámenes números 14/2015, de 4 de febrero; 51/2015 de 11 de febrero y 93/2018 de 22 de febrero, que los daños físicos constituyen un riesgo inherente a la práctica deportiva, debiendo ser soportados por quien los sufre, siempre que la actividad no se aparte de las reglas ordinarias de su práctica, o concurren circunstancias determinantes de riesgo, peligro o mal estado de las instalaciones que hubieran podido causar efectivamente lesiones derivadas de la práctica del ejercicio, lo que no sucede en el presente caso en el que la causa de la lesión fue un lance del juego, al chocar con otro jugador.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra la Consejería de Cultura, Turismo y

Deportes, al no haberse acreditado la antijuridicidad del daño sufrido por el reclamante y no ser la Comunidad de Madrid titular del servicio público.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 3 de octubre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 385/19

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Deportes, Transparencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid