

Dictamen nº: **139/21**
Consulta: **Alcaldesa de Pozuelo de Alarcón**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **23.03.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de marzo de 2021, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Pozuelo de Alarcón, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída en el Parque Cerro de los Perdigones, de Pozuelo de Alarcón.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 25 de octubre de 2018 la reclamante, asistida por un abogado colegiado, presentó en una oficina de Correos una reclamación por una caída en el citado parque.

Expone que la reclamante, en la tarde del 14 de julio de 2016, paseaba por los “*caminos y zonas estanciales*” del Parque Cerro de los Perdigones, de Pozuelo de Alarcón cuando sufrió una caída al tropezar con uno de los surcos existentes en los viales del parque debido a su mal estado de conservación como se muestra en una fotografía que

adjunta y que envió por correo electrónico a la alcaldesa de Pozuelo de Alarcón y al Servicio de Atención al Ciudadano de dicho ayuntamiento.

Afirma que en “*ejercicios precedentes*” se habían realizado las labores pertinentes de mantenimiento del terreno mediante su rellenado y compactación pero en el año 2016 por razones que desconoce el terreno se encontraba en un deplorable estado de conservación y mantenimiento como se muestra en unas imágenes que acompaña.

Ese estado era de tal gravedad que dio lugar a que se plantease la cuestión en el Pleno del Ayuntamiento y a que “*El Correo de Pozuelo*” lo recogiese. Adjunta copia de dicho medio de comunicación digital.

Retomando el relato de la caída, expone que, cuando paseaba por los caminos y viales peatonales del citado parque, sufrió una fuerte caída al quedarse enganchado un pie en un pronunciado surco, cayendo directamente al suelo y provocando un daño lesivo. Al quedar incapacitada para incorporarse y reanudar la marcha tuvo que llamar a un familiar y a las pocas horas tuvo que acudir a Urgencias del Hospital Universitario Puerta de Hierro.

Afirma que en respuesta a su correo electrónico, el concejal de Desarrollo Empresarial, Comercio, Atención al Ciudadano y Urbanizaciones, reconoció implícitamente los hechos al indicarle que se adoptarían medidas para reparar los caminos. Tales obras comenzaron en septiembre de 2016 de tal forma que los caminos quedaron en óptimo estado de conservación, tal y como se recogió en la web “*www.comiendopipas.com*”. Adjunta copias de tales correos electrónicos y de la web.

Tras la caída permaneció en el suelo con mareos y vómitos por lo que precisó ayuda y fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Puerta de Hierro.

El informe de Traumatología de dicho centro sanitario recoge que padeció contusiones múltiples y un esguince en el tobillo izquierdo que fue inmovilizado mediante férula suropédica de yeso. También se recetaron diversas medicaciones analgésicas y antiinflamatorias con reposo y uso de muletas hasta revisión.

Tras ser dada de alta tuvo que ser sometida al tratamiento médico que se relata en el informe médico pericial que adjunta permaneciendo de baja laboral de su profesión de técnico deportivo desde el 15 de julio de 2017 (sic) hasta el 27 de octubre de 2017.

Considera evidente el nexo causal entre la deficiente conservación del parque y el accidente y sus lesiones. Además, hace suyas las conclusiones del informe médico pericial que establece: 1) la relación causal entre las lesiones y la caída; 2) La necesidad de tratamiento médico, rehabilitador y quirúrgico (grupo III) por la inestabilidad del tobillo; 3) el carácter grave del perjuicio por el día de ingreso hospitalario para la intervención quirúrgica y el carácter moderado del periodo de baja laboral (471 días) hasta el alta del 27 de octubre de 2017; 4) las secuelas consisten en la limitación de la movilidad del tobillo y el perjuicio estético ligero ocasionado por las cicatrices de la intervención; 5) las secuelas se consideran estabilizadas sin posibilidad de mejoría; y 6) no se valora incapacidad permanente.

De acuerdo con el informe pericial efectúa la siguiente valoración del daño conforme la Ley 5/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, teniendo en cuenta su fecha de nacimiento el 19 de marzo de 1971.

- 4 puntos de secuelas: 3.290,35 euros.

- 1 punto de perjuicio estético: 765,75 euros.

- 1 día de perjuicio grave por intervención quirúrgica: 75 euros.
- 470 días de perjuicio moderado: 24.440 euros.
- 1 intervención quirúrgica: 1.200 euros.

Reclama un total de 30.171,10 euros.

Solicita como prueba la documental que aporta con la reclamación y que, además, se adjunte: 1) el informe del servicio encargado del mantenimiento del parque; 2) copia compulsada del libro de sesiones del pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón desde abril a septiembre de 2016; 4) que se reclame al SERMAS el historial médico de la reclamante; y 5) que se reclame al Instituto Nacional de Seguridad Social la documentación relativa a la baja de la reclamante.

También pide la declaración testifical de la persona que acudió a ayudar a la reclamante en cuanto conocedor del estado del vial y *“la que oportunamente pueda proponerse”*.

En cuanto a la pericial aportada solicita que se cite a la doctora autora del informe para que se ratifique en su contenido.

Aporta fotografías, correos electrónicos, copias de informaciones publicadas en *“El Correo de Pozuelo”* y en *“www.comiendopipas.com”*, escritos del concejal de Desarrollo Empresarial, Comercio, Atención al Ciudadano y Urbanizaciones (28 de julio de 2016) y de la concejal de Atención al Ciudadano (16 de noviembre de 2016), informe médico pericial, documentación médica, parte médico de baja (15 de julio de 2016) y alta médica dictada por el INSS (27 de octubre de 2017).

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

El 6 de noviembre de 2018 la mediadora de seguros informa al Ayuntamiento que ha dado traslado de la reclamación a la aseguradora Allianz Compañía de Seguros y Reaseguros.

El 7 de noviembre de 2018 remite informe la intendente de Policía Local de Pozuelo de Alarcón en el que indica que no dispone de ningún antecedente en relación con el accidente de la reclamante.

El 17 de diciembre de 2018 la Concejalía de Medio Ambiente (Parques y Jardines) informa que no tuvo conocimiento del accidente ni por parte del personal de la Brigada de Parques y Jardines ni por la empresa Grupo Raga encargada del mantenimiento. Añade que de forma periódica se subsanan en el parque los desperfectos causados por el uso y por los eventos meteorológicos adversos.

El 26 de diciembre de 2018 se requiere a Grupo Raga para que se pronuncie sobre la valoración de los daños y la reclamación planteada.

El 18 de enero de 2019 la citada empresa presenta un escrito en el que considera que la reclamante no acredita los hechos por los que reclama sin que exista responsabilidad de esa empresa ya que no hay relación con el cumplimiento de sus obligaciones contractuales de recogida de residuos

El 24 de enero de 2019 el instructor del procedimiento acuerda abrir un periodo de prueba y citar al testigo propuesto por la reclamante para que comparezca el 7 de febrero de ese año.

El 7 de febrero de 2019 comparece el testigo que afirma ser el padre de la reclamante.

Responde que no estaba en el lugar de los hechos y no vio caerse a la reclamante. Al acudir a auxiliar a la reclamante comprobó que había un profundo surco en el suelo en el que su hija le indicó que había introducido el pie. Era de noche y el alumbrado era deficiente. Desconoce si la reclamante llevaba algún objeto (móvil, agenda, etc.) que pudiera favorecer el accidente e indica que no había ningún signo que limitase la movilidad en el parque.

No acudió ningún servicio de emergencia sino que fue el mismo quien llevó a su hija a Urgencias. Por último afirma que el desperfecto fue reparado en agosto de 2016.

El 28 de febrero de 2019 se persona un abogado colegiado en representación de Allianz Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.

El 28 de marzo de 2019 el instructor del procedimiento solicita copias de las actas del pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón durante los meses de abril a septiembre de 2016

Consta un certificado de 21 de junio de 2019 del secretario general del pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón en el que se extracta contenido de las actas referente al parque donde ocurrió el accidente.

El 19 de julio de 2019 el instructor del procedimiento dicta una resolución en la que considera que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos y procede a dar audiencia a los interesados en el procedimiento.

El 30 de julio de 2019 presenta escrito de alegaciones el representante de Allianz en el que considera que no se ha acreditado el nexo causal.

Consta a continuación en el expediente los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de condiciones técnicas para la conservación de zonas verdes en el municipio de Pozuelo de Alarcón así como el contrato correspondiente al lote 1-zona 1 suscrito el 5 de junio de 2013 con la empresa Grupo Raga S.A.

El 1 de agosto de 2019 el representante de Grupo Raga S.A. presenta escrito de alegaciones en el que considera que no se ha acreditado la relación de causalidad careciendo esa empresa de responsabilidad en los hechos.

El 8 de agosto de 2019 presenta escrito de alegaciones la reclamante.

Afirma desconocer la razón por la que se han practicado determinadas pruebas y, por el contrario, no se ha practicado la solicitada en el escrito de reclamación respecto a la incorporación de las actuaciones de conservación y mantenimiento llevadas a cabo en el parque durante los años 2014, 2015 y 2016.

Afirma desconocer la razón por la que comparece la empresa Raga S.A. y pide que se aporte toda la documentación que “*clarividencie*” la relación entre el Ayuntamiento y la citada empresa.

Considera “*poco decoroso*” que el informe del servicio afirme desconocer los hechos cuando había mandado correos electrónicos al buzón de la alcaldesa y al buzón del ciudadano.

Afirma que el extracto de las actas realizado por el secretario general es incompleto ya que omite intervenciones en el pleno relativas al estado de las farolas del parque.

Insiste en la necesidad de incorporar todas las actuaciones relativas a las reparaciones del parque y entiende que el testigo aun no presenciando la caída sí tuvo contacto directo con la reclamante y comprobó el estado deplorable del parque.

Concluye aludiendo a que una vez *“determinada la responsabilidad de esa Administración (...) y determinada la mecánica del accidente”* pudiera *“concurrir algún tipo de culpa por parte de mi representada que hiciera suponer algún tipo de concurrencia de culpas”* (folio 382).

Solicita que se practiquen las pruebas indicadas.

Por escrito sin fecha se solicita a Medio Ambiente que se remitan las actuaciones de conservación realizadas en el parque en los años 2014, 2015 y 2016, un escrito presentado el 13 de abril de 2016 con las fotos que acompañaban al mismo, los contratos de obras de rehabilitación del parque ejecutados en el segundo semestre de 2016 y el contrato de obras de reacondicionamiento de caminos del parque que se menciona en el pleno de 15 de septiembre de 2016.

Consta un informe de 5 de febrero de 2016 del Grupo Raga sobre las incidencias y el estado de mantenimiento del Parque Cerro de los Perdigones.

Igualmente se adjuntan una serie de preguntas a las que se acompañan fotografías que fueron formuladas por una concejala del Ayuntamiento.

El 19 de febrero de 2020 el instructor del procedimiento dicta resolución en la que considera que no se ha acreditado la relación de causalidad y concede trámite de audiencia a los interesados.

Consta un correo electrónico de 12 de marzo de 2020 del representante de la reclamante al que acompaña escrito de alegaciones indicando que no se presenta en el registro electrónico del Ayuntamiento por problemas técnicos de dicho registro.

En el mismo considera que no se ha practicado la prueba solicitada y se rechaza el informe del Grupo Raga al considerar que es una empresa contratista. Se reitera en el contenido de sus anteriores escritos y entiende que han quedado plenamente acreditados los requisitos de la responsabilidad patrimonial.

Finalmente, con fecha 12 de enero de 2021, el instructor del procedimiento formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad.

TERCERO.- La alcaldesa de Pozuelo de Alarcón formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del consejero de Vivienda y Administración Local que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 17 de febrero de 2021, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 23 de marzo de 2021

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en cuanto es la persona que ha sufrido el daño ocasionado por la caída que imputa al mal funcionamiento de los servicios públicos.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón deriva de la titularidad de las competencias de medio ambiente urbano y en particular parques y jardines públicos, ex artículo 25.2. b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC.

En el caso sujeto a examen, la reclamante refiere que la caída se produjo el 14 de julio de 2016 recibiendo posteriormente tratamiento médico y permaneciendo de baja laboral hasta el 27 de octubre de 2017 en que recibió el alta por el INSS. Por ello la reclamación interpuesta el 25 de octubre de 2018 estaría formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha de considerar correcta toda vez que se recabó el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81.1 de la LPAC y se concedió trámite de audiencia a la reclamante, a la aseguradora de la Administración y a la empresa contratista de la Administración y tal y como dispone el artículo 82 de la LPAC.

Se ha practicado la prueba solicitada por la reclamante y aquella que según el escrito de alegaciones no se ha practicado ha sido denegada en la propuesta de resolución que ha sido notificada a la reclamante. Si bien esta Comisión viene indicando que el artículo 77.3 de la LPAC exige una resolución independiente, en este caso, al haberse notificado la propuesta de resolución a la reclamante, ha de entenderse cumplido el objetivo del precepto que consiste en que el proponente de la prueba tenga conocimiento de los motivos de la denegación.

En este sentido ha de indicarse que el derecho a proponer pruebas no es un derecho ilimitado ya que el Tribunal Constitucional en una reiteradísima jurisprudencia ha establecido (por todas la STC 82/2006, de 13 de marzo, FJ 2º) que el derecho a proponer prueba no implica que se acepten indiscriminadamente todas las pruebas que se propongan, puesto que ello no solo iría contra el texto constitucional que se refiere a pruebas “*pertinentes*”, es decir, las que vengan a propósito para resolver las cuestiones planteadas en el juicio sino también por las dilaciones que ello causaría.

Como se indicará posteriormente la prueba propuesta y practicada ha sido abundantísima y ninguna de las pruebas propuestas inciden en la relación de causalidad por lo que no se ha causado indefensión alguna.

TERCERA.- Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el citado artículo 139, es necesario que concurra:

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, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de

2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

CUARTA.- La existencia de un daño puede tenerse por acreditada toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante sufrió diversas lesiones que requirieron tratamiento médico.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama.

En este caso la prueba practicada consiste en diversa prueba documental, fotografías, un informe pericial médico de valoración del daño y la declaración testifical del padre de la reclamante.

Esta Comisión viene destacando que los informes médicos y los de los servicios de emergencias sanitarias no permiten establecer la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos como recuerdan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

En cuanto a las fotografías, cabe citar al respecto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de julio de 2015 (recurso 237/2015) que declaró en el caso de una caída en la vía pública que *“las fotografías aportadas (...) no prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha”*.

Respecto a la prueba testifical practicada, además de la circunstancia relativa a que el testigo (padre de la reclamante) está

incurso en la causa de tacha del artículo 377.1.1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no puede servir como prueba eficaz para acreditar la relación de causalidad ya que el propio testigo declara que no vio la caída (folio 97).

Por todo ello no hay ninguna prueba que haya acreditado la relación de causalidad lo que viene a reconocer el propio representante de la reclamante en el trámite de alegaciones cuando indica que *“una vez determinada la mecánica del accidente pudiera concurrir algún tipo de concurrencia de culpas”* (folio 381). Es decir, reconoce que no se ha acreditado la relación de causalidad ya que el instructor del procedimiento anticipó a la reclamante su criterio de no conceder valor a la prueba testifical.

Como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) *“(...) no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma es decir cómo fue por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora”*.

En suma, no hay ninguna prueba que acredite la versión de los hechos de la reclamante por lo que falta el elemento esencial de la prueba de la relación de causalidad.

QUINTA.- A lo anterior se une el que la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como título, en estos casos, el referido deber de mantenimiento y conservación de las instalaciones públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, lo cual hace que el daño solo pueda ser calificado como antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (sentencia del Tribunal Supremo 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

En este caso nos hallamos ante una caída en un parque cercano al domicilio de la reclamante y, según sus explicaciones, motivada por una rodera causada por las lluvias, algo plenamente normal en un parque que se denomina “*Cerro de los perdigones*”. Es evidente que en un parque “*natural*” por contraposición a los denominados “*parques duros*” pueden existir relieves en el terreno ocasionados por la acción de la naturaleza, siendo deber de los usuarios del parque adoptar la diligencia normal para evitar tales irregularidades del terreno.

A ello se suma el que, como decimos, el parque se encuentra a escasa distancia del domicilio de la reclamante de tal forma que debía conocer (de hecho muestra un amplio conocimiento del estado del parque en los últimos años) el estado del terreno con lo cual podía haber evitado ese desperfecto, en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de septiembre de 2019 (rec. 275/2018).

Para concluir ha de indicarse que la reiteración con la que la reclamante alude a que, posteriormente, se realizaron reparaciones en la zona no supone que la antijuridicidad del daño ya que las reparaciones posteriores no permiten establecer que el daño sea antijurídico, como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016) y esta Comisión en sus dictámenes 318/17, de 27 de julio, 421/18, de 20 de septiembre y 219/20, de 12 de junio, entre otros.

Por todo ello procede la desestimación de la presente reclamación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la relación de causalidad y no tener el daño la condición de antijurídico.

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 23 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 139/21

Sra. Alcaldesa de Pozuelo de Alarcón

Pza. Mayor, 1 – 28223 Pozuelo de Alarcón