

Dictamen nº: **106/24**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.02.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de febrero de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, a través del consejero de Presidencia, Justicia 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 por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en el interior del Parque de la Fuente, de Fuenlabrada, que atribuye a la existencia de un socavón que se encontraba sin señalizar.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 29 de diciembre de 2021, la persona indicada en el encabezamiento del presente dictamen formula una reclamación de responsabilidad patrimonial, a causa de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida el día 13 de febrero de 2021, sobre las 20.30 horas, cuando caminaba con su perra por el Parque de la Fuente, de Fuenlabrada, debido a la existencia de un socavón, que se encontraba sin señalizar.

La reclamante afirma que el camino por donde estaba paseando al animal era la avenida principal del parque, y presentaba varios socavones, que no se veían al ser de noche y no existir iluminación, y que no había sido señalizados como peligrosos hasta su reparación, lo que hizo que introdujera el pie en uno de ellos, perdiera el equilibrio y sufriera una caída. Refiere que fue auxiliada por unos viandantes, que llamaron al SAMUR y a la Policía Local, ya que, tras la caída, no podía ni levantarse ni moverse.

La interesada identifica a un testigo, que se encontraba también paseando a su perro, a pocos metros de distancia, y que le prestó ayuda hasta que llegó el SAMUR, que trasladó a la reclamante al Hospital Universitario de Fuenlabrada, donde fue intervenida quirúrgicamente de una fractura de tibia y peroné, realizándose una “*reducción abierta y osteosíntesis de una fractura de peroné, con tornillo interfragmentario y placa 113 caña de 7 orificios de Synthes*”.

La reclamante concluye su escrito solicitando ser indemnizada en la cantidad de 16.349,85 euros (103,48 euros x 158 días) por perjuicio muy grave, debido a que “*perdió de forma temporal la autonomía personal para las actividades esenciales de la vida*”, suma a la que habrá de añadirse la cantidad a determinar por perito debido a las secuelas que afirma padecer.

Con la reclamación se acompañan una copia del pasaporte de la reclamante, informes médicos, el informe de asistencia del SAMUR y diversas fotografías del supuesto lugar del accidente.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Previamente, con fecha 5 de mayo de 2022, se requiere a la reclamante para que, utilizando un croquis del parque, indique el lugar exacto de la caída, y para que aporte una fotografía panorámica de la zona, señalando el socavón concreto que causó la caída, a fin de que pueda quedar identificado de forma inequívoca.

El 24 de mayo de 2022, la reclamante presenta escrito, al que adjunta fotocopia del plano del parque, con indicación del lugar del accidente, así como diversas fotografías a título ilustrativo. Sin embargo, y previo informe jurídico del Departamento de Coordinación Administrativa de 18 de octubre de 2022, por Resolución de la Concejalía de Recursos Humanos y Régimen Interior de 21 de octubre de 2022, y al entender que la reclamante no había subsanado en debida forma, se acuerda tenerla por desistida y proceder al archivo de su reclamación.

Frente a la referida resolución, y con fecha 9 de diciembre de 2022, la interesada formula recurso de reposición, que es estimado mediante Resolución de 21 de abril de 2023 del concejal de Recursos Humanos y Régimen Interior, ordenando la debida tramitación del procedimiento.

Se ha incorporado al expediente un escrito del director general de Seguridad y Organización del ayuntamiento, fechado el 25 de agosto de 2022, en el que se hace constar que “*consultada nuestra base de datos, existe una intervención grabada en el REGISTRO DE NOVEDADES, del patrulla Eco 2, compuesto por los agentes con NIP... y..., en la calle Fuentevaqueros, nº 10, sobre las 20:54 horas, por persona caída en la vía pública, que es atendida por la Policía Nacional y trasladada al hospital por ambulancia. No existen más datos*”.

Con fecha 22 de diciembre de 2022, el director técnico de Parques, Jardines y Zonas Verdes adjunta informe de la empresa contratista del Servicio de Conservación y Mejora de Zonas Verdes de la zona, OHL

SERVICIOS INGESAN, S.A.U. sobre la caída de una persona en el Parque de La Fuente, en el que se hace constar que “*en referencia a la solicitud indicada, informar que no tenemos constancia del hecho indicado. En el parque no hay socavones. Ocasionalmente, encontramos hoyos excavados por perros que procedemos a tapar*”.

El 24 de mayo de 2023, emite informe la Concejalía de Infraestructuras y Participación Ciudadana (Departamento de Alumbrado Público), señalando lo siguiente:

“... *En la fecha indicada anteriormente (13 de febrero de 2021), según los partes de trabajo del Servicio de Mantenimiento de Alumbrado Público del Ayuntamiento de Fuenlabrada, no consta ningún tipo de incidencia (ni en el centro de mando de Alumbrado Público, ni en los circuitos, ni en las columnas) en la zona objeto del presente informe. Por lo expuesto anteriormente, el alumbrado del Parque De La Fuente estaba funcionando correctamente en la fecha en la que se produjo el accidente.*

Según consta en el informe de control de calidad de la obra de sustitución del alumbrado público existente (vapor de sodio) por nuevas luminarias con tecnología LED, que se llevaron a cabo a finales del año 2015, en dicho parque, los niveles de iluminación obtenidos son los adecuados para el tipo de vía, adaptándose al Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior (RD 1890/2008).

Como se indica en el informe del control de calidad, al tratarse de un parque, no hay una normativa concreta que defina con exactitud los niveles de iluminación medios y uniformidad. Por dicho motivo, se ha optado por cumplir niveles para zonas peatonales entre los 7,5 lx (S3) y los 15 lx (S1) como máximo, siendo los niveles obtenidos finalmente bastante superiores a los máximos indicados”.

El informe concluye refiriendo que “*por todo lo expuesto, el alumbrado público de la zona presenta unos niveles superiores en la mayor parte de las zonas, por lo que no se puede considerar que el parque objeto del presente informe tenga una iluminación inadecuada*”.

Conferida audiencia a la aseguradora municipal, con fecha 16 de agosto de 2023 presenta escrito señalando que, una vez analizada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la Administración en este asunto, pues “*el andar por un parque en el que, como se ve en las fotos, el suelo es arenoso y no firme, debe hacerse con la debida atención a los obstáculos que puedan existir que no puede estar siempre en perfecto estado, siendo el socavón perfectamente visible y habiendo espacio suficiente para poder pasar evitando el obstáculo que además era fácilmente salvable, de lo que debió percatarse el reclamante y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida*”.

El 27 de septiembre de 2023, comparece en las dependencias municipales el testigo propuesto por la reclamante. A preguntas del instructor, relata que la reclamante entraba en el parque cuando él estaba saliendo, que oyó un chasquido, “*vio a la reclamante con el pie colgando*” y se acercó a atenderla. Señala que el socavón estaba a unos 40 cm de un banco, en el lateral de la zona de paso terriza por donde transitan los peatones, zona que tiene varios metros de anchura, y que en ese parque hay animales que se dedican a escarbar y hacen agujeros. Por último, afirma que la iluminación era escasa.

Tras la declaración testifical, con fecha 7 de noviembre de 2023, se confiere audiencia a la empresa contratista, que presenta escrito de 13 de noviembre de 2023, negando que la reclamante, con los medios de prueba aportados, haya acreditado la existencia de una relación de

causalidad entre el accidente acaecido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Así, la entidad afirma que el testigo no vio en modo alguno cómo se produjo el accidente, ni ofrece ningún dato sobre la dinámica del mismo, pues solo escuchó un chasquido, y que se realiza un servicio de vigilancia intenso y diario en el que se revisa el estado del terreno, realizando todas las actuaciones que son necesarias para minimizar el riesgo de caída. Refiere que la reclamante conoce la zona, pues su domicilio está cercano, y el hecho de que en el parque haya perros que, ocasionalmente, cavan hoyos exige que en la deambulación se tenga la suficiente precaución.

Otorgada nueva audiencia a la aseguradora municipal, el 16 de noviembre de 2023 presente escrito en el que se ratifica en sus alegaciones anteriores y señala que “*según informe de Conservación y Zonas Verdes, se hace constar que en el parque no hay socavones, sino que, ocasionalmente, hay hoyos excavados por perros, hecho este ratificado en la declaración testifical*”.

El 17 de noviembre de 2023 se da audiencia a la reclamante, quien comparece en las dependencias municipales el 11 de diciembre de 2023 para tomar vista del expediente, sin que conste la formulación de alegaciones por su parte.

Finalmente, y tras informe previo de la Asesoría Jurídica municipal, el 26 de enero de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada.

TERCERO.- El día 5 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 66/24, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 29 de febrero de 2024.

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 quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, a tenor del artículo 18.3.c) 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).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC, de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega, producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada, en cuanto titular de la competencia de los servicios de parques y jardines, de infraestructura viaria y de alumbrado público, ex. artículos 25.2.b), 25.2.d) y 26.1. a) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), títulos competenciales que justifican la interposición de la reclamación contra el mismo.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, consta que el accidente tuvo lugar el día 13 de febrero de 2021, por lo que la reclamación, presentada el 29 de diciembre de 2021, estaría formulada en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedural y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la Concejalía de Medio Ambiente, Espacio Público y Movilidad Sostenible y a la Concejalía de Infraestructuras y Participación Ciudadana (Departamento de Alumbrado Público).

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia a la reclamante, que no ha formulado alegaciones, y, con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver, a lo que sólo debe objetarse el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido [artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC], ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de 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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que “*la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas*” constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado “*que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*”.

En este caso, la existencia de un daño puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante sufrió una fractura de tibia y peroné que precisó tratamiento quirúrgico.

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 sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En este caso, la reclamante aduce que el accidente sobrevino al introducir el pie en un socavón existente en el Parque de la Fuente, de Fuenlabrada, cuando caminaba con su perra por la zona. Para acreditar la relación de causalidad, ha aportado diversa documentación médica, el informe de asistencia del SUMMA 112 y diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos. Asimismo, durante el curso del procedimiento han emitido informe los departamentos del Ayuntamiento de Fuenlabrada con competencias en materia de Zonas Verdes y de Alumbrado, así como la Policía Municipal. Además, se ha practicado la prueba testifical solicitada por la reclamante.

Por lo que se refiere a los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante no presenciaron este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. Lo mismo cabe decir de la actuación del SUMMA 112, pues sobre los informes de los servicios de

Emergencias, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída, porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma, y que solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufrió la reclamante.

En cuanto a las fotografías del supuesto lugar de los hechos, si bien, aunque pueden acreditar la existencia del desperfecto denunciado, ello no probaría que la caída estuvo motivada por dicho defecto en el terreno ni la propia mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos).

Por lo que se refiere a la prueba testifical, de las manifestaciones del testigo se infiere que no presenció la mecánica del accidente, pues declara que oyó un chasquido, “*vio a la reclamante con el pie colgando*” y se acercó a atenderla, de modo que fue tras el percance cuando trató de averiguar el elemento implicado en el tropiezo de la interesada, basándose su testimonio, por tanto, en una mera suposición.

En cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que el accidente ocurrió en la forma relatada por la interesada, según resulta del expediente, y tal y como ya indicábamos respecto de un caso similar en nuestro dictamen 551/22, de 13 de septiembre, los mencionados socavones son provocados por los propios animales que pasean por la zona, según refiere incluso el propio testigo, ya que se trata de una zona de tierra en la que el estándar de seguridad no puede ser idéntico al exigible a otras zonas del parque no previstas para ese fin. El departamento del Ayuntamiento de Fuenlabrada con competencias en la materia y, en especial, la empresa adjudicataria del correspondiente servicio, han informado acerca del cumplimiento de su obligación de efectuar la limpieza de la zona diariamente y efectuar el relleno de los socavones cuando son requeridos para ello, sin que se pueda exigir una

actuación inmediata y constante para dicho relleno, lo que exigiría una prestación del servicio que excedería de lo razonable. De igual modo, el informe del departamento municipal encargado del alumbrado público rebate las alegaciones de la interesada acerca de la escasa iluminación de la zona, sin que exista constancia de incidencias que pudieran estar relacionadas con bajos niveles de iluminación del alumbrado público en dicha zona del parque.

Además, con independencia de que la reclamante sea o no una usuaria habitual de la zona, circunstancia que el testigo desconoce, aunque, eso sí, el parque se encuentra próximo a su domicilio, como propietaria de una mascota sí ha de ser consciente, como así reconoce el testigo, que es habitual la formación de socavones en estas zonas de tierra por la acción de los perros. De este modo, cabe concluir que la interesada, conociendo perfectamente el estado y las condiciones del lugar al que acudía con su perro, dio como válido el estado de dicho lugar y no extremó la vigilancia y el cuidado que precisaba el tránsito por un espacio habilitado para el esparcimiento de los animales. Por ello, no es admisible que solicite la responsabilidad de la Administración basándose en un defectuoso estado de ese lugar.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la relación de causalidad ni la antijuridicidad del daño.

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 29 de febrero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 106/24

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada