

Dictamen nº: **400/24**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de junio 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 Parque de la Paz de ese municipio, que atribuye a la existencia de un agujero en el césped.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de escrito presentado el 24 de enero de 2023, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 2 de marzo de 2022, al introducir el pie en un agujero que se encontraba oculto en el césped del Parque de la Paz.

La interesada refiere que, en el lugar y el día antes indicados, sobre las 11 horas, cuándo se disponía a recoger los excrementos que su

mascota había depositado en la zona de césped, introdujo el pie izquierdo en un agujero de dicha zona, que no vio, porque se encontraba tapado con vegetación, perdiendo el equilibrio y cayendo, quedando su pie aun introducido en dicho agujero.

Refiere que el accidente le produjo varias fracturas, según consta en los informes médicos que aporta, y que tiene una testigo que la acompañó hasta la llegada de sus hijos y de la Policía.

La reclamante solicita ser indemnizada pero no cuantifica los daños y perjuicios.

El escrito de reclamación se acompaña de fotografías e informes médicos del Hospital de Fuenlabrada, en los que consta como diagnóstico: fractura espiroidea del tercio distal de la tibia, fractura de 1/3 proximal de peroné, fractura lineal de la superficie plantar de la cabeza del segundo metatarsiano con afectación de la superficie articular, fractura del tercio proximal del 3er metatarsiano, y fractura lineal no desplazada de la cortical plantar de la cabeza del cuarto metatarsiano.

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) y, el 14 de abril de 2023 se requirió a la reclamante para que aportara valoración económica.

Con fecha 20 de abril de 2023, la reclamante informa que aún no puede aportar valoración, porque todavía no se ha curado de sus lesiones y que está pendiente de una segunda intervención quirúrgica, por lo que solicita una suspensión temporal del expediente hasta que se estabilicen las lesiones y pueda cuantificar la indemnización.

Desestimada la suspensión solicitada, se requirió informe a la Policía Local, que informó el 5 de junio de 2023 indicando que no había constancia de actuación policial alguna.

El órgano instructor también solicitó informe al departamento responsable de Medio Ambiente, remitiendo un informe de la empresa contratista e indicando que las zonas de pradera del parque no se consideran viarios acondicionados para el paso, añadiendo que no se deben transitar por ser terrenos que, por el propio mantenimiento de la zona verde, pueden sufrir irregularidades.

El informe de la empresa contratada para el mantenimiento de parques y jardines indica lo siguiente:

“Que no nos consta ningún accidente sufrido en dicha fecha, en el lugar de referencia (Parque de la Paz).

Que la zona referida (pradera de césped), no es un área habilitada para el tránsito de personas ni tampoco como área canina

Que no existen grandes agujeras, sino pequeñas irregularidades, propias de una superficie de césped ornamental”.

Otorgado trámite de audiencia a la empresa contratista, esta refiere que la zona no era apta para el tránsito y solicita se la tenga por personada y que se desestime la reclamación al no concurrir los presupuestos de la responsabilidad.

También consta traslado a la empresa aseguradora que, mediante escrito fechado el 5 de julio de 2023, rechaza igualmente la existencia de responsabilidad.

Con fecha 6 de noviembre de 2023, un abogado apoderado por la reclamante, presenta escrito con una valoración de los daños, que asciende a 22.706,68€, aportando informe médico pericial.

Con posterioridad, el mismo abogado solicita la práctica de prueba testifical, que se realiza el 16 de enero de 2024. La testigo manifiesta no tener relación alguna con la reclamante ni haberla conocido con anterioridad a los hechos, y declara que la vio cuando ya estaba en el suelo, tumbada en el césped medio de lado, junto a un pequeño socavón, quedándose con ella hasta la llegada de una ambulancia.

Concedido nuevo trámite de audiencia a la contratista y a la aseguradora, ambas vienen a reiterar sus anteriores manifestaciones.

También se dio audiencia a la reclamante, cuyo abogado presenta alegaciones el 13 de marzo de 2024, reiterando su reclamación.

Finalmente, el 20 de mayo de 2024 el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- El día 29 de mayo 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 371/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 27 de junio de 2024.

El escrito solicitando el dictamen 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 a tenor del artículo 18.3.c) del 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, según alega, fue producido por una defectuosa conservación del espacio público.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada en cuanto titular de la competencia de parques y jardines públicos, *ex* artículo 25.2.b) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente 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 de la 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, se dice que el accidente tuvo lugar el 6 de marzo de 2022 y la reclamación se presentó el 24 de enero de 2023, por lo que ninguna duda ofrece que se ha formulado en plazo sin necesidad de atender a la fecha de determinación de las secuelas.

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 procedimental y, así, se ha solicitado al departamento competente en materia de Medio Ambiente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante y a la contratista, que presentaron alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

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.

TERCERA.- 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.

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 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), 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 el presente caso resulta acreditado en el expediente a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que fue diagnosticada y tratada de diversas fracturas.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, y que estas parecen compatibles con una caída, según se refirió por la reclamante al facultativo que la asistió, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

La reclamante sustenta que esas lesiones son resultado de la caída debida a un agujero en una zona ajardinada del Parque de la Paz de Fuenlabrada. A tal efecto, aporta fotografías que se corresponden con un terreno de césped, con un importante desnivel, y un agujero en entre la hierba.

No constando intervención de la Policía Municipal, la única prueba sobre el lugar de los hechos es la testifical propuesta a instancia del abogado de la reclamante. La testigo no tiene relación con la reclamante,

según refiere, y si bien no presencié los hechos la encontré tirada en el suelo en la zona de césped donde se encontraba el agujero, con dolores en la pierna y sujetando a su perro.

La aparente objetividad de la testigo y su relato de lo presenciado, el lugar donde halló a la reclamante y el estado en el que la encontró, unido a las características de las lesiones diagnosticadas en Urgencias, dan verosimilitud a lo relatado en la reclamación.

En este sentido, como indica el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 18 de noviembre de 2022 (Re. 387/22), *“la mecánica del siniestro que en dicho escrito rector se expone puede tenerse por debidamente acreditada en base no ya solo a la documental (informes médicos y parte de asistencia) y a la testifical de los agentes de la Policía Local y del SAMUR intervinientes, en cuanto a la efectiva ocurrencia del hecho mismo de la caída causante de las lesiones y el lugar de acaecimiento del hecho lesivo, sino también a la testifical en cuanto a la forma de producirse las lesiones cuyo resarcimiento se pretende, introduciendo al respecto la Administración apelante en la articulación del motivo de impugnación que estamos examinando unos condicionamientos en orden a tener por debidamente acreditada la causa concreta de la caída -y, en consecuencia, el nexo de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos- que, en la práctica, vendrían a imposibilitar de todo punto la acreditación de dicho presupuesto esencial, pues en la generalidad de los supuestos de caídas como la aquí descrita por el recurrente los testigos presenciales, de existir, no observan directamente el hecho determinante (esto es, si el peatón introduce o no el pie en un determinado hueco o tropieza con alguna baldosa o anomalía en la acera) sino el de haberse producido una caída en un concreto lugar y el estado del acerado o del pavimento en el mismo, de forma y manera que cobra especial relevancia la prueba indiciaria, igualmente idónea en orden a la cumplida acreditación del hecho causante o determinante de las lesiones y la siempre exigible relación de causalidad, por lo que una*

ponderación conjunta de tal clase de testimonios y restantes pruebas practicadas, junto con los datos obrantes en el expediente (tales como la coherencia de las manifestaciones del perjudicado en el expediente en cuanto a la forma concreta de causación de las lesiones y el mantenimiento de la versión de los hechos desde los momentos iniciales en que intervienen los servicios médicos hasta que se formaliza la reclamación administrativa y en el ulterior proceso judicial) puede llevar a formar la convicción judicial en cuanto a la mecánica del siniestro.

Otra cosa supondría convertir en probatio diabólica la prueba, a cargo del reclamante, de los hechos constitutivos de su pretensión resarcitoria”.

No obstante, aunque se puede dar por cierto el relato de los hechos, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de un parque público; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 32.1 LRJSP.

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. Asimismo, es preciso que el daño no sea consecuencia del indebido proceder del propio perjudicado o de un tercero, tal y como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007, rec. casación 10231/2003 con cita de otras muchas, al decir: *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido”.*

En el caso que no ocupa, la caída se produjo como consecuencia de un agujero situado en una zona en pendiente, ajardinada con árboles y césped, claramente diferenciada de un parque infantil, todo ello según se aprecia claramente con las fotos aportadas por la reclamante.

Así, resulta evidente, y así refiere el propio departamento competente, que donde se produjo la caída no es una zona apta para el tránsito de peatones. De hecho, el acceso a esa zona de césped con el perro puede considerarse prohibida, en tanto los artículos 11 y 15 de la Ordenanza de Convivencia Ciudadana prohíben y sancionan realizar cualquier actividad que pueda dañar el césped en los parques, parterres y plantaciones, salvo en los lugares autorizados. Igualmente, como se recoge en la propuesta de resolución, el artículo 44 de la Ordenanza municipal para la protección y control de los animales domésticos, indica: *“Como medida higiénica ineludible, las personas que conduzcan perros, impedirán que estos depositen sus deyecciones en las aceras, calles, paseos, jardines y en general en cualquier lugar dedicado al tránsito de personas o juegos infantiles. Para que evacuen dichos excrementos deberán llevarles a los lugares señalados para ello o a las zonas no destinadas al paso de peatones ni a lugares de juegos infantiles”*.

Por tanto, no puede existir antijuridicidad cuando es la propia perjudicada quien infringe la normativa municipal al acceder a un espacio excluido al tránsito y para permitir que, según dice, su perro defeque en una zona prohibida, junto a un parque infantil.

Por otra parte, resulta obvio que, en una zona ajardinada en desnivel, como la que se muestra en las fotos, es muy posible que existan irregularidades y agujeros en el terreno como consecuencia del agua, la vegetación o la acción de insectos y pequeños roedores. Ello hace que quien se adentra en esos espacios, claramente diferenciados de las zonas de paseo, asume el riesgo inherente a ello.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse daño antijurídico atribuible al servicio público municipal.

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 27 de junio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 400/24

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada