

Dictamen nº: **196/19**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.05.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de mayo de 2019, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes e Infraestructuras, 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 de Metro de Madrid S.A. por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída en la estación de Metro de Gran Vía.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de octubre de 2018 la reclamante presentó en una oficina de Correos una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a Metro de Madrid S.A. por los daños derivados de una caída en la estación de Metro de Gran Vía.

En su escrito expone que la reclamante, el 21 de junio de 2017 sobre las 21.45 horas, sufrió una caída en la escalera de la estación de Metro de Gran Vía. Posteriormente corrige esa fecha e indica que la caída ocurrió el 29 de junio de 2017.

A raíz del accidente fue auxiliada por diversas personas y por personal de la estación que le hizo firmar un parte de incidencia en el que no se explica el motivo de la caída y que fue firmado por la reclamante dado el estado de aturdimiento en el que se encontraba. Considera esa actuación como “*maliciosa*” ya que fueron esas explicaciones las que se comunicaron a SAMUR y a la Policía Municipal.

Afirma que, al estar cerrada desde agosto de 2018 la citada estación, no es posible aportar fotografías del estado de las escaleras.

Ingresó el 4 de julio de 2017 en una clínica de una mutua colaboradora con la Seguridad Social donde estuvo ingresada tres días y, tras un alta provisional, se le intervino quirúrgicamente el 17 de julio de 2017 recibiendo el alta el 20 de julio e ingresando nuevamente el 1 de octubre para retirada de tornillo transindesmal.

Acudió posteriormente a rehabilitación recibiendo el alta laboral el 8 de marzo de 2018 y el alta clínica el 18 de mayo de ese año.

Considera acreditada la relación de causalidad y valora el daño ocasionado en 24.982,77 euros, aportando a tal efecto un informe de valoración del daño corporal.

Aporta parte de incidencias de Metro de Madrid, documentación médica y de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, partes de alta y baja laboral, diversos tickets de taxis y facturas de ortopedia y farmacia.

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 30 de octubre de 2018 la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid remite la reclamación a la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

El 8 de noviembre de 2018 la jefa de subsección de Apoyo Administrativo I solicita informe a Metro de Madrid.

El 15 de enero de 2019 la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid remite diversos informes sobre el estado de la escalera fija de Gran Vía.

Así, en primer lugar, se adjunta el elaborado por el Servicio de Obras el 6 de noviembre de 2018.

En el mismo se indica que la escalera donde ocurrió el accidente no existe, toda vez que se ha procedido a su demolición. Destaca que los peldaños eran de granito gris abujardado con pasamanos metálicos a ambos lados de la escalera.

Su estado era correcto sin desgastes significativos, desniveles o resaltos y sin piezas rotas. Destacan que, desde el incidente hasta su demolición, no consta ninguna otra reclamación relativa al mantenimiento de la escalera por lo que supone que su estado a fecha de la reclamación era el mismo que cuando se procedió a su demolición. Se acompañan diversas fotografías de la citada escalera. Concluye entendiendo que no existe relación directa entre la caída y el estado de la escalera.

Por informe de 6 de noviembre de 2018 la responsable del contrato de limpieza de las estaciones de Metro certifica que, a fecha de la reclamación, el contrato de limpieza de las estaciones de Metro recogía que el personal de limpieza realizaba limpiezas ordinarias todos los días en turnos de mañana, tarde y noche. Destaca que, cuando se recibe algún aviso, se procede a su limpieza haciendo constar la incidencia, sin que el día del accidente de la reclamante conste ninguna incidencia.

El 19 de noviembre de 2018 el responsable del Área de Seguridad de Metro certifica que no dispone de grabaciones del incidente.

El 4 de diciembre de 2018 la coordinadora de Seguridad en Red y Patrimonio emite informe en el que indica que consta en su aplicación de gestión de incidencias una abierta el 29 de junio de 2017 a las 22.06 horas en la que se avisa a asistencia sanitaria por un viajero accidentado en las escaleras de acceso. Añade que no es posible obtener información de la empresa de seguridad contratada puesto que dicha empresa ya no existe.

Se adjuntan los resúmenes diarios de operaciones del Servicio de Puesto de Central y de la estación de Gran Vía.

Consta un parte de incidencia en el que se anota que la escalera está en buen estado.

El 10 de enero de 2019 la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid emite informe en el que indica que el estado de la escalera era adecuado por lo que la caída debe atribuirse al propio deambular de la reclamante.

El 18 de enero de 2019 se concede trámite de audiencia a la reclamante.

El 5 de febrero de 2019 la reclamante presenta alegaciones en las que considera que Metro no ha aportado *“información objetiva”* de cómo ocurrió el suceso. Entiende que los informes evacuados no son objetivos y niega que la caída fuera casual sino que la escalera estaba en malas condiciones.

Finalmente, con fecha 13 de febrero de 2019, la técnica de apoyo con el visto bueno del subdirector general de régimen jurídico formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad ni tener el daño la condición de antijurídico.

TERCERO.- La consejera de Transportes e Infraestructuras formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 20 de marzo de 2019, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, por el Pleno de la Comisión en su sesión de 9 de mayo de 2019.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, 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).

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) al haber resultado

supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

En cuanto a la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid, tal y como indicamos en nuestro Dictamen 122/16, de 19 de mayo, le corresponde, en cuanto titular del servicio público de transporte público de viajeros por ferrocarril que se presta a través de la red explotada por Metro de Madrid, S.A. y de los bienes inherentes al mismo.

Así se deriva del artículo 13 bis de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de Creación del Consorcio Regional de Transportes, añadido por el artículo 16.1 de la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, que en sus apartados 1 y 2 establece: “1. *El servicio de transporte público de viajeros por ferrocarril que se presta a través de la red explotada por Metro de Madrid, S.A. tiene la consideración de supramunicipal, correspondiendo a la Comunidad de Madrid la competencia en relación con el mismo y con sus futuras ampliaciones, al amparo del artículo 26.1.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.* 2. *La Comunidad de Madrid prestará este servicio en la Ciudad de Madrid sin perjuicio de las competencias y funciones atribuidas al Consorcio Regional de Transportes en el artículo 2 de esta Ley.* A tal fin, y en tanto tenga atribuida la titularidad de este servicio la Administración autonómica, el Ayuntamiento de Madrid le transferirá la titularidad del conjunto de bienes y derechos inherentes a la prestación del servicio de transporte de la red explotada por Metro de Madrid, S.A., de los que el Ayuntamiento es titular, incluyendo las acciones representativas del capital social de Metro de Madrid, S.A., ostentadas por el Ayuntamiento, eximiéndose, por tanto, al Ayuntamiento de la obligación económica relacionada con los costes derivados de esta prestación”.

De igual forma lo ha entendido también el Tribunal Supremo en la Sentencia de 22 de diciembre de 2014 (recurso de casación para la unificación de doctrina 1972/2013) en la que se indica que: «Con

independencia de que se equivoca la resolución recurrida al afirmar que Metro de Madrid es una entidad de derecho privado, (...), su carácter de Administración Pública no admite discusión en todo lo que se refiere a la prestación del servicio público de transporte a través de la red del metro, por lo que, en consecuencia, tampoco puede ofrecerla la responsabilidad de la Administración cuando deriva, como es el caso, del funcionamiento del servicio. La constitución de la sociedad anónima fue la fórmula adoptada para conseguir una mayor eficacia administrativa, pero no por ello permite eludir el régimen específico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en huida del derecho administrativo, y mucho menos tras las reformas normativas emprendidas por la Ley Orgánica 6/1998, modificativa del artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre , modificativa del artículo 2.e) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , que tratan de evitar lo que se conoce con el nombre de “peregrinaje jurisdiccional”.

La prestación del servicio de transporte de viajeros por las líneas del metro es, sin discusión, un servicio público que proporciona la Administración, con independencia de que lo facilite valiéndose de la creación, en aras de conseguir una mayor eficacia, de una sociedad anónima pública, cuyo capital y estructura responde a las características propias de los entes institucionales. Pues bien, al ser en el momento de la prestación del servicio cuando se produce el accidente que origina la reclamación y, precisamente, en las instalaciones o infraestructuras que la Administración ha dotado como soporte necesario para prestar aquél en las condiciones debidas, mal puede aceptarse como doctrina correcta la que se recoge en la resolución recurrida y que se asume en la sentencia de contraste, debiéndose advertir que la producción del accidente en aquellas instalaciones e imputándose a un defectuoso estado de las mismas, impide en todo caso entender que los daños y perjuicios cuya reparación se reclama derivan de una relación de derecho

privado, en cuanto las instalaciones o infraestructuras en los que se prestan los servicios públicos se integran en el significado propio de éstos».

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la reclamante refiere que la caída se produjo el 29 de junio de 2017, recibiendo tratamiento médico y permaneciendo en baja laboral hasta el 8 de marzo de 2018 por lo que la reclamación, presentada el 23 de octubre de ese año, está en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LPAC. En concreto, se ha solicitado el informe del servicio a los que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental y pericial y se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11.1 del RPRP.

Ha de destacarse que el expediente remitido no está foliado.

Hubiera debido haberse concedido trámite de audiencia de Metro de Madrid S.A. No obstante, habida cuenta que la reclamante no aporta ningún hecho nuevo del que pudiera derivarse una situación de indefensión de la citada empresa pública, no procede la retroacción del procedimiento.

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, y su desarrollo en

las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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) según la cual, 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 sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Este criterio es recogido por la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de enero de 2019 (recurso 774/20169 relativo precisamente a una caída en unas escaleras de Metro de Madrid.

En este caso ha de destacarse que la reclamante tan solo ha aportado diversa prueba documental con su escrito de reclamación consistente en diversos documentos médicos y tickets de pago. Asimismo aporta un informe pericial de valoración del daño.

Esta Comisión viene destacando que los informes médicos 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). Este criterio es aplicable con mayor razón a un informe pericial de valoración del daño que se emite tiempo después del accidente y a instancias de la reclamante.

La propia reclamante reconoce en alegaciones que no existe una información objetiva de cómo ocurrieron los hechos aportada por Metro de Madrid. En realidad lo que no existe es una acreditación de la relación causal de su caída con el mantenimiento del servicio público. Alude a un mal estado de la escalera pero no concreta en qué consistía y tampoco aporta ninguna fotografía pese a que casi transcurrió un año desde el accidente hasta su demolición.

Por el contrario, Metro ha aportado un informe del Servicio de Obras en el que detalla que la escalera era de granito y disponía de pasamanos metálicos. Aporta unas fotografías en las que no se aprecia ningún desperfecto. A ello se suma el que el parte de incidencia redactado por la empleada de Metro el día del accidente afirma que la escalera se encontraba en buen estado.

Es decir, como indica 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.*”

Sin dudar de la realidad de la caída, hecho que se confirma por los informes médicos que recogen unas lesiones compatibles con lo descrito por la reclamante, lo cierto es que se carece de elementos probatorios que permitan establecer que tal caída se debió al estado de la escalera.

Es más, esta Comisión debe decidir sobre la base de las pruebas aportadas al procedimiento tanto por la reclamante como por Metro y, de una valoración conjunta de las mismas, solo puede concluirse que la escalera se encontraba en un buen estado y disponía de elementos de seguridad como eran pasamanos. La reclamante no ha aportado ninguna prueba que permita cuestionar esa conclusión. En palabras de la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de enero de 2019: “*No existe motivo alguno para dudar de que la constatación de dichos aspectos realizada mediante dichos informes no obedezca a la realidad*”.

Por tanto no puede considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños padecidos y el estado de la escalera.

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.

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, 9 de mayo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 196/19

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid