

Dictamen n°: **50/17**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y  
Vivienda**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación **02.02.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 2 de febrero de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. B.P.M., por una caída sufrida en el Intercambiador de Transportes de la Avenida de América de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el día 30 de marzo de 2016 en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano Carabanchel del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada, por medio de representante, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 14 de diciembre de 2015 en el Intercambiador de Transportes de la Avenida de América de Madrid.

Según refiere en su escrito, el intercambiador se encontraba lleno de gente y *“de pronto por megafonía han avisado que había que desalojar y*

*subir a la superficie para coger los autobuses, como la gente está sensibilizada con los atentados islamistas de Francia, ha cundido el pánico por salir con lo cual me han tirado en las escaleras, se me han rasgado los pantalones por las rodillas, y me ha empezado a salir sangre y sentir mucho dolor”.*

La interesada expone que fue atendida en la clínica Asepeyo ese mismo día y que le dijeron que debía *“estar en vigilancia, porque se me había erosionado la rodilla por la reja de respiración de la estación, y tenía un esguince en la rodilla y las rodillas muy contusionadas”* y que debía llevar dos semanas unas medidas de compresión fuerte.

La reclamante alega que, al continuar con mucho dolor en la rodilla izquierda, en el mes de diciembre fue al traumatólogo y que le mandó una resonancia magnética, que mostró que se le *“había roto el menisco”*. Además, en la rodilla derecha se le ha quedado un marca muy grande de por vida de la gran quemadura que le produjo la erosión de la caída.

Solicita una indemnización que no cuantifica y aporta con su escrito copia de los informes médicos, fotografías de las lesiones sufridas, carta del Consorcio Regional de Transportes de 17 de marzo de 2016 en respuesta a la queja formulada por la interesada en la que le informa que *“debe usted ponerse en contacto con la empresa concesionaria, por ser ésta la titular de la Póliza del Seguro Obligatorio de Viajeros”* y fotocopia del DNI de la interesada.

Del anterior escrito se dio traslado al Consorcio Regional de Transportes con fecha 5 de abril de 2016, al considerarse el órgano competente para la tramitación y resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

**SEGUNDO.-** Admitida la reclamación por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con fecha 10 de junio de 2016 se notifica a la interesada requerimiento para

que determine la cuantía de la indemnización solicitada con la advertencia de que *“de no recibirse dicha evaluación se entenderá que en todo caso el importe de los daños alegados es inferior a 15.000 euros”* y de que *“transcurrido el plazo anteriormente citado, sin haber aportado lo requerido, se le tendrá por desistido en su petición, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 10 del RPRP, se ha incorporado al procedimiento un informe emitido por el jefe de División de Coordinación Administrativa del Consorcio Regional de Transportes que adjunta, a su vez, un informe de la empresa adjudicataria del contrato de explotación del intercambiador que declara:

*«(...) el día de los hechos, debido a una avería de un autobús de cercanías en el túnel de entrada al Intercambiador, se informó por megafonía que “los autobuses de línea saldrían desde el exterior” hasta que se retirase el autobús averiado.*

*Tal y como expone la demandante, al salir los usuarios hacia la zona exterior donde pudieran coger los autobuses, empujaron a la misma, provocando que se cayera por las escaleras. Se verifica que esta caída no fue provocada por el correcto estado de conservación de la escalera ni por ninguna causa relacionada con el buen estado de las instalaciones; entendemos por ello que se trata de un accidente fortuito, debido a hechos exógenos no imputables a esta concesionaria. En este sentido, se siguió con el protocolo solicitando a los usuarios una salida ordenada.*

*No obstante, esta sociedad cursó y notificó a nuestra compañía de seguros el accidente sufrido por Dña. B.P.M., en el sentido que indica en el presente documento. Asimismo y después de recibir su escrito se les ha solicitado reporte sobre el estado en el que se encuentra el*

*expediente, adjuntándoles toda la documentación que el CRTM nos ha facilitado».*

A la vista del anterior informe, se ha dado trámite de audiencia a la interesada que el día 14 de junio de 2016 formula alegaciones en las que declara que el sistema de megafonía no refirió, en ningún momento, la existencia de un autobús averiado y que se dijo: *“que se desalojase rápidamente la estación y se subiese a superficie”* y que *“la gente lo primero que pensó es que era algún tipo de atentado”*. Indica que *“pueden pedir los vídeos de las cámaras de seguridad de aquel día donde quedará plasmado todo lo que digo”* y que *“queda más que probado, con las pruebas presentadas, que los hechos del 14 de diciembre de 2015, sitos en el Intercambiador de Avda. de América y su gestión por parte de los Organismos Públicos competentes, fue negligente y penosa”*. La interesada cuantifica el importe de su reclamación en 20.000 euros por la rotura de los pantalones, dolores y curas, coste de infiltraciones y uso continuo de antiinflamatorios de por vida, radiografías, resonancia magnética y rehabilitación, imposibilidad de realizar de por vida muchos deportes por el menisco roto y marca de quemadura por abrasión en la rodilla derecha.

Consta en el expediente propuesta de resolución por la instructora del procedimiento de 12 de agosto de 2016 en la que se acuerda desestimar la reclamación presentada al considerar que *“no se ha establecido una relación causa-efecto por la que la Administración deba indemnizar por los daños que se reclaman. Pero es que además, los riesgos derivados de la actividad prestada por la Administración o los concesionarios de servicios públicos pueden ser asegurados a través del correspondiente seguro que cubre la responsabilidad por los eventuales daños o lesiones que pudieran producirse”*.

**TERCERO.-** Por escrito del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 11 de enero de 2017 se formuló preceptiva consulta a este órgano.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 13/17, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 2 de febrero de 2017.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en

adelante, LPAC). Ahora bien, al tratarse de un procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado el 30 de marzo de 2016, resulta de aplicación lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LPAC, que dispone que *“a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”*.

Normativa constituida por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), desarrollados por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/2003 (en adelante, RPRP).

La reclamante ostenta legitimación activa al amparo del artículo 139 de LRJ-PAC, por cuanto sufre los daños derivados de la caída en las instalaciones del Intercambiador de Transportes.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en cuanto que el Consorcio Regional de Transportes es el titular del Intercambiador de Transportes de la Avenida de América, instalación que conecta las líneas de autobuses interurbanos y de largo recorrido que acceden a Madrid por la carretera de Barcelona A-2, las líneas 4, 6, 7 y 9 de Metro, las líneas de autobuses de EMT terminales y de paso por la Avenida de América.

Por último y en lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC 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 presente caso, ocurrida supuestamente la caída el día 14 de diciembre de 2015, la reclamación se presentó el día 30 de marzo de 2016, por lo que debe considerarse presentada 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 procedimental y, así, se ha practicado la prueba precisa mediante informe del servicio interviniente en este caso, informe del jefe de División de Coordinación Administrativa del Consorcio de Transportes Madrid, así como de la empresa adjudicataria del contrato de explotación del Intercambiador de Transportes de la Avenida de América.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la reclamante que ha efectuado alegaciones. Tras lo cual, se ha dictado propuesta de resolución.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su Título Preliminar, Capítulo IV, artículos 32 y siguientes. Regulación que, en términos generales, coincide con la contenida en los artículo 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJ-PAC:

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. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“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 aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero , 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue atendida por el Servicio de Urgencias de la Clínica Asepeyo el día 14 de de diciembre de 2015 por



abrasión contusa en zona de meseta tibial externa rodilla derecha. No consta en el informe emitido que la paciente refiriera lesión en la rodilla izquierda, si bien la interesada aporta una resonancia magnética realizada el día 16 de enero de 2016 en la que se diagnostica *“rotura longitudinal abierta la superficie inferior de cuerpo cuerno posterior del menisco interno, con cambios quísticos reactivos en la vertiente más medial y anterior del platillo tibial interno”*. No constan los daños alegados relativos a rotura de pantalones, gastos por infiltraciones, radiografías y resonancia magnética, etc.

Acreditada la realidad del daño procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde al 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 la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia 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 causas de exoneración, como puedan 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.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia de la mala gestión realizada por la empresa que gestiona el Intercambiador de Transportes que, *“cuando la planta del intercambiador estaba a rebosar”*, indicó por la megafonía de la instalación que *“se desalojase rápidamente la estación y se subiese a la superficie”* lo que causó una situación de alarma al público que creyó que se trataba de un atentado terrorista, por lo que algunos comenzaron a empujar en las escaleras, provocándole la caída.

Para probar dicha afirmación aporta copia del informe médico del Servicio de Urgencias de 14 de diciembre de 2016, informe de la resonancia magnética y diversas fotografías de muy baja calidad que parecen mostrar la erosión sufrida en la rodilla derecha.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por el paciente en el informe como motivo de consulta. En el presente caso, además, el informe de la clínica Asepeyo que hace referencia a una abrasión contusa en rodilla derecha, sin mencionar la presencia de esguince o que tuvieran que administrar la vacuna del tétanos, indica como lugar del accidente el metro.

El informe de la resonancia magnética que diagnostica la rotura del menisco izquierdo, emitido un mes después de la caída, no sirve para dar por acreditada la relación de causalidad entre dicho daño y el funcionamiento de los servicios públicos de transporte, pues dado el tiempo transcurrido pudo deberse a cualquier otro motivo y no a la caída supuestamente ocurrida el día 14 de diciembre de 2015.

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Ahora bien, del informe de la empresa adjudicataria del contrato de explotación del Intercambiador de la Avenida de América sí parece acreditado que, efectivamente, el día 14 de diciembre de 2015 se produjo un tumulto en las instalaciones a consecuencia de la avería de un

autobús en el túnel de entrada al Intercambiador y que *“al salir los usuarios hacia la zona exterior donde pudieran coger los autobuses, empujaron a la misma, provocando que se cayera por las escaleras”*.

No obstante, del expediente administrativo tramitado, y a menos que la empresa adjudicataria del servicio tuviera en su poder otra documentación aportada por la reclamante que no figure en el mismo, no puede darse por acreditado que la reclamante sufriera una caída en las instalaciones del Intercambiador de Transportes.

En este sentido, la interesada no fue atendida por un servicio médico en el lugar de los hechos sino que se desplazó por su propio pie al Servicio de Urgencias de la Clínica Asepeyo en Ciudad Lineal.

Tampoco aporta la declaración de testigos que acrediten que, efectivamente, sufrió una caída por el tumulto.

Asimismo, no queda acreditado en el expediente, como afirma la interesada en su escrito, que por el servicio de megafonía del intercambiador se anunciara que *“se desalojase rápidamente la estación y se subiese a la superficie”* ya que no aporta la declaración de un testigo u otra prueba que acredite la realidad de sus afirmaciones.

En cualquier caso, aunque se pudiera considerar acreditada la caída no procedería el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial porque de la propia declaración de la interesada resulta que la caída fue causada por actuación de terceros que no actuaron correctamente y, ante una situación de congestión en las escaleras, comenzaron a empujar y correr.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

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, 2 de febrero de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 50/17

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid