

Dictamen nº: **3/21**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.01.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 12 de enero de 2021, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido Dña., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la Glorieta de Embajadores s/n, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano Arganzuela dirigido al Ayuntamiento de Madrid el día 7 de septiembre de 2016, la interesada antes citada, representada por su hermana, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la *“brutal caída”* ocurrida el día 3 de septiembre de 2016 en la Glorieta de Embajadores, *“al tropezar con uno de los 3 anuncios que hay en la calle Embajadores, acera de Tabacalera”*. Según explica en su reclamación, dicho anuncio tenía *“una esquina levantada del suelo, con la que tropezó”* (folio 1 del expediente administrativo).

Expone que como consecuencia de la caída sufrió una rotura de la cabeza del húmero y contusiones. Solicita el informe de los técnicos del SAMUR que *“la recogieron del suelo y la llevaron a la Fundación Jiménez Díaz”* porque el informe que le dieron lo perdió en el hospital.

El escrito de reclamación no cuantifica el importe de la indemnización solicitada y acompaña con su escrito fotocopia del DNI de la reclamante.

Con fecha 28 de noviembre de 2016 la interesada presenta un nuevo escrito, en este caso firmado por ella, en el que relata los hechos e identifica a las dos testigos que la acompañaban, su hermana y una amiga. Acompaña su escrito con los dos informes del SAMUR emitidos por las dos unidades que actuaron, informe de alta de Urgencias del Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz; informe de alta de hospitalización, informe de actuación policial e informe pericial con fotografías del accidente.

Del informe de actuación de la Policía Municipal fechado el mismo día del accidente, aportado por la reclamante, resulta que los agentes que atendieron a la reclamante fueron comisionados por la emisora directora y que personados en el lugar indicado se encontraba el SAMUR con dos unidades atendiendo a la reclamante. Según el citado informe:

“Entrevistados con quien resulta ser hermana de la perjudicada, nos manifiesta que su hermana se ha caído a consecuencia de la suciedad y de los papeles que hay en la vía pública, tropezándose con anterioridad en los paneles publicitarios que hay anclados en la glorieta, que la persona atendida es trasladada al Hospital de la Concepción, y que hay una testigo de los hechos ocurridos, figurando sus datos en la diligencia policial”.

SEGUNDO.– Con fecha 19 de diciembre de 2016 el Ayuntamiento de Madrid acordó el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con el primero de los escritos presentados y requirió a la interesada para que aportara documentación consistente en el justificante de la representación con la actúa; una descripción detallada de los hechos; croquis y fotografías del cartel causante del accidente *“para poder localizar el lugar exacto y examinar el elemento causante del accidente”*; partes de baja y alta por incapacidad temporal; informe de alta médica; informe de Urgencias del centro donde fue atendida; informes de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en que valora el daño o perjuicio sufrido; declaración suscrita por la afectada en la que exprese que no ha sido indemnizada por compañía o mutualidad de seguros; cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse y, finalmente, indicación de si por estos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas. Con dicho requerimiento se advertía que se la tendría por desistida de su petición, archivándose sin más trámites previa resolución del procedimiento.

Por escrito presentada el día 20 de enero de 2017 la reclamante da cumplimiento al anterior requerimiento en el que explica, en primer lugar, que la caída se produjo al tropezar con la base de uno de los stands publicitarios de Tabacalera que hay en la acera, metiendo el pie entre la base de dicho stand y la acera. Dice que dicha base sobresale 5 cm. sobre el nivel de la acera, por lo que representa un alto riesgo para las personas, sobre todo en horas de escasa luminosidad, como era el caso. Expone que, al caer, sufrió un fuerte golpe en el brazo derecho y que tuvo que ser socorrida por su hermana y una amiga, que avisaron al SAMUR. Dice que en el lugar de los hechos se personó la Policía Municipal que la atendió *“muy amablemente”* y que su hermana, *“que estaba muy afectada y nerviosa por lo sucedido se quejó de la suciedad y papeles que había en las*

calles de Madrid, pero yo me caí al tropezar con la base del stand, como así lo vio mi hermana y también la otra testigo”.

La interesada explica que como consecuencia de la caída sufrió traumatismo en el codo, muñeca, mano y dedo del pie derecho sufriendo 4 fracturas en el húmero proximal derecho por lo que tuvo que ser intervenida y recibir tratamiento con rehabilitación que continuaba a la fecha de presentación de su escrito. Valora los daños sufridos en más de 15.000 €.

Según anotación manuscrita añadida al anterior escrito como punto 6, la instalación del estand resulta contraria al Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.

Aporta con su escrito copia de los informes del SAMUR, informes médicos y un informe pericial sobre el lugar del tropiezo en el que se concluye que *“del elemento causante de la caída, se evidencia que las condiciones que dispone no son adecuadas, manifestándose que representa un lugar con alto riesgo de caídas para las personas, presentando en la base inferior de anclaje del mobiliario resaltes de hasta 5 cm. de altura, donde tropezó la accidentada”*, lo que considera contrario a la normativa en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

El día 10 de febrero de 2017 la interesada vuelve a presentar nuevo escrito en el que, junto con los informes médicos, la declaración de no haber sido indemnizada por estos mismos hechos y el informe pericial, adjunta la declaración escrita de las dos testigos de la caída.

Figura en el expediente una diligencia fechada el 19 de octubre de 2017 en la que se hace constar que, puestos en contacto telefónico con el Departamento de Publicidad Exterior y Patrocinio *“nos comunican que la autorización para la instalación del posible elemento*

causante de la caída (stand publicitario) corresponde a la Junta Municipal del Distrito de Centro”.

Por diligencia de 25 de octubre, tras constatarse que se habían iniciado dos expedientes distintos en relación con el mismo siniestro, se acordó unir el expediente 203/2016/03333 al 203/2016/02854.

A solicitud del instructor del procedimiento ha emitido informe, con fecha 27 de marzo de 2018, el Departamento Jurídico del Distrito Centro que informa que por Decreto de 1 de abril de 2015 se autorizó al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para la instalación de 8 paneles auto portantes tipo monolitos de 1,80 x 2,80, 0,10 con motivo de la exposición fotográfica del taller *“Construyendo nuestra realidad”* en la Glorieta de Embajadores en la acera frente al edificio de la antigua Tabacalera, desde el 7 de abril hasta el día 4 de mayo de 2015 que se prorrogó hasta entre tres ocasiones (del día 5 de mayo hasta el 31 de diciembre de 2015, la primera prórroga), del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2016, la segunda y desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017 la tercera, *“condicionada a la reubicación de los 8 monolitos según nuevo plano, la cual se comprobó”*.

Según el informe, en las condiciones técnicas de la autorización primigenia, la pletina base de los monolitos instalados, según el plano presentado por el interesado, *“debería de tener 10 mm de alto”*, adjuntando la copia de dicho plano junto con la resolución por la que se concedió al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la autorización y la póliza del seguro de responsabilidad civil contratada por dicho ministerio para obtener dicha autorización.

Notificado el trámite de audiencia a la reclamante, al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y a la aseguradora de dicho ministerio, con fecha 1 de febrero de 2019 la interesada presenta escrito con el que aporta nuevos informes médicos relativos a una

nueva intervención quirúrgica realizada el día 4 de octubre de 2018 para la extracción de material de osteosíntesis.

El día 14 de febrero de 2018 se registra de entrada en el Ayuntamiento de Madrid un nuevo escrito de la reclamante en el que manifiesta que continúa con tratamiento rehabilitador.

Con fecha 22 de abril de 2019 la aseguradora del Ayuntamiento de Madrid remite valoración de los daños sufridos por la reclamante que cuantifica en 16.564,07 €.

Concedido nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, con fecha 7 de junio de 2019 formula alegaciones la Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes del Ministerio de Cultura y Deporte que alega que es incorrecto el análisis normativo realizado en el informe pericial porque los artículos de la normativa citada en dicha prueba hacen referencia a los itinerarios peatonales y, en el presente caso, los monolitos deben ser considerados como elementos de mobiliario urbano y, en consecuencia, cumplen los requisitos exigidos por la normativa relativa a accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

El día 18 de julio de 2019 la interesada presenta nuevos informes médicos que acreditan que el día 18 de junio de 2019 fue dada de alta médica.

Con fecha 28 de noviembre de 2019 fueron citadas las dos testigos a las que hacía referencia la reclamante en su escrito de 28 de noviembre de 2016 para la práctica de la prueba testifical.

La primera de las testigos, amiga de la reclamante, declara que la caída tuvo lugar el día 3 de septiembre a las 23:40 horas. Declara que venían *“de una comida”* y que venían *“desde Atocha andando hacia Acacias, pasando por Embajadores que fue donde ocurrieron los*

hechos”. Explica que venían las tres hablando y que, al llegar al estand publicitario, la reclamante tropezó *“porque había holgura entre la base del stand y el suelo, ella metió la sandalia porque está muy mal colocado eso, tendrían que haber precintado alrededor de la base, según mi criterio, (...)”*. A la cuestión sobre el motivo que hizo que la reclamante pasara justo al lado del anuncio, la testigo responde que era porque *“iban las tres juntas hablando, como van tres amigas”*. Declara que el anuncio *“no estaba muy visible en esa parte de Embajadores y a esas horas”*, que no había luz suficiente, que vino la Policía Municipal, luego vino el SAMUR pero que las condiciones en las que estaba la reclamante hicieron que tuviera que llamar a una UVI móvil. La testigo identifica el lugar en el que se produjo el accidente y explica que tenían que pasar por allí obligatoriamente porque si no, se iban a la carretera.

La otra testigo es la hermana de la reclamante y que actuó como representante de la interesada en el primer escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial. Dice que la caída tuvo lugar a las 23:40 horas del día 3 de septiembre de 2016 y que pasaban por ese lugar de vuelta a casa. Para describir el lugar de la caída hace referencia al informe pericial aportado y declara que había un resalte de la plataforma del suelo de 5 cm, que era *“toda oscura”* y que con el poco alumbrado existente en la glorieta no se veía la plataforma. La testigo manifiesta:

“Aparte del resalte de la plataforma, a 1 metro y 30 cm, hay un módulo de WC de la EMT, como íbamos andando las tres en línea, al pasar por ese estrechamiento, mi hermana no vio la plataforma y se le quedó enganchado el pie entre la acera y la plataforma, cayendo al instante sobre el costado derecho”.

Preguntada sobre si había luz suficiente, la testigo declara que no había mucha luz, que *“el alumbrado era escaso”*.

La hermana y representante de la reclamante concluye su declaración testifical añadiendo que tras la caída de esta última estaba muy nerviosa y preocupada, al ver la situación en que se encontraba su hermana y que comentó *“la suciedad en que se encontraba Madrid, llena de papeles, etc. y que se podía caer cualquiera”* y aclara que *“en relación con el accidente, lo que dijo fue que su hermana se cayó al tropezar con la base del stand”*.

Con fecha 24 de enero de 2020 la reclamante presenta escrito de alegaciones al trámite de audiencia (no consta en el expediente la notificación de dicho trámite a todos los interesados en el procedimiento, incluida la reclamante) en el que manifiesta que el monolito incumple la normativa relativa a la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y que suponía un gran riesgo de tropiezos, sobre todo en horas nocturnas de escasa visibilidad como demuestra *“que ha sido retirado junto a otros que había en la Glorieta de Embajadores y reubicados en la misma Glorieta de Embajadores pero en distinto sitio”*.

El día 28 de septiembre de 2020 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no suficientemente acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales añadiendo, además, que la conservación, mantenimiento e instalación del monolito era competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

CUARTO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Vivienda y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 30 de noviembre de 2020.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la

propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 12 de enero de 2021.

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 la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) 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, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y al Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), al haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

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 Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias ex artículo 25.2. b) y d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), modificado por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

Aunque la reclamante refiere haber tropezado con un estand o anuncio que resulta acreditado en el expediente que había sido colocado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa autorización municipal, no se aprecia falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid porque, con independencia de la titularidad de estas instalaciones, esta Comisión (vgr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero, 154/18, de 27 de marzo y 43/20, de 6 de febrero), ha venido entendiendo que en el caso de las tapas de registros u otros elementos estructurales, la responsabilidad corresponde al Ayuntamiento en cuanto responsable del buen estado de las vías públicas (infraestructura viaria) y en cuanto que son bienes de uso público local (artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición frente a la titular de la tapa de registro o elemento estructural.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC).

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 3 de septiembre de 2016 por lo que, tanto la reclamación presentada cuatro días después, el 7 de septiembre de 2016,

como la presentada el día 28 de noviembre de 2016, están formuladas en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el RPRP.

Se observa, no obstante, 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 42.1 y 43.3 b) de la LRJ-PAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del Departamento Jurídico del Distrito Centro, en relación con la instalación de los anuncios o estands.

No consta, sin embargo, que se haya solicitado informe al departamento responsable del alumbrado público, pese a que tanto la reclamante en su escrito de inicio del procedimiento, como las testigos han puesto de manifiesto que la caída ocurrió de noche y que la visibilidad era muy escasa por el deficiente alumbrado, por lo que lo procedente es recabar dicho informe.

El carácter preceptivo que la normativa de aplicación confiere al informe del servicio causante del daño, deriva de la importancia de su contenido en tanto aporta una versión cercana y directa de lo sucedido, añadiendo, en el caso como el que nos ocupa, una explicación técnica

indispensable para la formación del sentido y alcance de la resolución, que será adoptada por órganos que carecen de esa formación técnica.

Por otro lado, tras la práctica de la prueba testifical, se observa que solo ha formulado alegaciones la reclamante el día 24 de enero de 2020, sin que conste que se haya dado traslado al resto de los interesados en el procedimiento de la prueba testifical practicada el día 28 de noviembre de 2016, lo que les genera indefensión.

A la vista de los defectos observados, procede la retroacción del procedimiento para que se recabe informe al departamento responsable del alumbrado público y, tras su emisión, se conceda nueva audiencia, no solo a la reclamante, sino al Ministerio de Cultura y Deporte, así como a la compañía aseguradora del citado ministerio, contratada por este para *“la colocación de 8 monolitos situados en la Glorieta de Embajadores”*. Después habrá de redactarse nueva propuesta de resolución, remitiéndose el expediente completo para la emisión de dictamen por este órgano consultivo.

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

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento para que se recabe informe del servicio responsable de alumbrado público y se cumplimente nuevamente el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, se redacte nueva propuesta de resolución y se remita el expediente completo para la emisión de dictamen por esta Comisión.

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 12 de enero de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 003/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid