

Dictamen nº: **246/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por una caída en el Centro Cultural San Juan Bautista, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 5 de octubre de 2022, la persona indicada en el encabezamiento presentó un escrito, en el que se formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid por el accidente sufrido en el auditorio del Centro Cultural San Juan Bautista.

Relata que acudía al concierto de José Ruiz que se celebraba el día 15 de octubre de 2021, en el salón de actos de dicho centro cultural en la calle San Nemesio, 4, centro gestionado por el ayuntamiento. Detalla que -en el momento de llegar al salón de actos- éste se encontraba a oscuras, por lo que tomó asiento en la primera

fila del patio de butacas con el fin de buscar la ubicación concreta de la entrada. Y *“como quiera que comenzaba la actuación, procedió a levantarse para ocupar su butaca, momento en el que tropezó con la escalera que se encontraba colocada en mitad del escenario para su acceso, y que no estaba señalizada ni mecánica ni luminosamente...”*.

Señala que la caída fue muy aparatosa y que fue atendida por varios espectadores, mencionando a la madre del músico que actuaba, quedando sentada a la espera de ser recogida por su familia.

Refiere que como tenía dolor en la espalda, acudió a una clínica privada y se le diagnosticó una fractura de la vértebra L-1 por la que ha tenido que ser intervenida quirúrgicamente en el mes de febrero de 2022 y ha estado de baja laboral seis meses.

La reclamante manifiesta que se cumplen los requisitos para exigir responsabilidad patrimonial pues ha habido una defectuosa prestación de un servicio público municipal, en particular en las escaleras de acceso al escenario, las cuales –tiempo después- han sido adecuadamente señalizadas con una cinta amarilla reflectante y, además, las han cambiado de sitio a un lateral del escenario.

La reclamante solicita como prueba testifical el testimonio de Dña. (...), madre del músico que actuaba y estaba allí ese día; y que sea la Policía Municipal la que la localice; *“o bien de cualquiera de los 200 asistentes al concierto”*.

Adjunta a su escrito copia del DNI, folleto informativo del concierto, fotografías sacadas de Google Maps el día 21 de septiembre de 2022 de un auditorio, diversa documentación médica de centros privados, documentación laboral de la interesada y partes de baja laboral.

Solicita una indemnización total de 20.648,67 euros.

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:

- Se requiere a la reclamante para que acredite los extremos que se indican en el anexo del requerimiento formulado. Toma vista del expediente en dependencias municipales y el día 11 de enero de 2023 presenta escrito indicando:

“La hora en la que ocurrió el accidente fue a las 18,59 horas del día 15 de octubre de 2021, en que se celebraba el concierto a las 19 horas. En la recepción del centro se me facilitó una entrada indicándome que podía acceder sin problema y sin solicitarme identidad alguna. Cuando accedí no había comenzado el evento pero la sala estaba a oscuras por lo que pregunté al empleado si había algún problema en acceder y me insistió en que sí podía.

Procedí a situarme en el asiento asignado en la segunda fila de la izquierda según se mira al escenario, momento en el que tropecé de forma brusca contra un objeto que no estaba visible y caí al suelo. Fui atendida por personas del público. Solo entonces pude intuir que el objeto con el que había tropezado era una escalera sin señalizar. Ninguna persona del centro acudió en mi auxilio, ni se avisó al servicio de emergencias. Yo estaba dolorida y quedé a la espera de que me recogiese mi familia”.

Además, manifiesta que a ella (y a otras personas) se les entregaron entradas sin reserva previa; que ha preguntado al director del centro que le ha manifestado que la empresa que organizó el evento se llama YEIYEBÁ; que puesta en contacto con el músico, le manifiesta que su madre es muy mayor y que no va a declarar como testigo; que ha hecho indagaciones en el barrio localizando a Dña. (...) de la que adjunta copia de su DNI y declaración testifical escrita.

- El 8 de noviembre de 2022 se solicitaron por el instructor del expediente, los informes oportunos.

El 10 de noviembre de 2022, emite informe por el SAMUR-Protección Civil en el que se comunica que revisados los archivos no se ha encontrado ninguna intervención en la dirección y fecha facilitadas.

Así mismo, consta un primer informe de la Unidad de Servicios Culturales y Ocio del Distrito de Ciudad Lineal, que refiere que no se tuvo conocimiento del incidente en su día, por lo que se ha solicitado información al personal del centro cultural que estaba ese día.

“Según información recibida, la reclamante accedió al patio de butacas una vez iniciado el espectáculo, por lo que la luz en sala en ese momento era reducida. Una vez dentro, se dirigió a las butacas de la primera fila, tropezando con la escalera situada en la parte delantera que da acceso al escenario. Según el personal del centro que la atendió, la reclamante se dio un golpe sin presentar mayor gravedad”.

La empresa encargada de organizar el espectáculo no es la responsable de la conservación de las instalaciones. Y en cuanto al acceso al salón de actos éste es amplio y se realiza a través de cuatro puertas, siendo todas accesibles para personas con movilidad reducida.

Se considera que se ha podido producir una actuación negligente por la perjudicada al acceder a la sala una vez iniciado el espectáculo recorriendo toda la sala hasta la primera fila sin apenas iluminación.

El 8 de febrero de 2023 y a requerimiento del instructor, se emite por la citada unidad administrativa, un informe complementario, indicando -en síntesis- que la empresa adjudicataria encargada de la

conservación y mantenimiento del salón de actos del Centro Cultural San Juan Bautista, es la UTE CIUDAD LINEAL. Que en el momento que ocurrió el suceso, las escaleras delanteras del escenario carecían de señalación reflectante; pero que, en la actualidad, las escaleras están señalizadas en caso de poca iluminación durante las actuaciones. En cualquier caso, reitera que la interesada accedió cuando el espectáculo ya había comenzado.

Que según el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato de mantenimiento de instalaciones (que se adjunta al informe), *“no existe la obligación expresa de señalizar la escalera como medida preventiva”*.

- El 11 de abril de 2023, la compañía aseguradora municipal remite correo electrónico al instructor del expediente, con la valoración de las lesiones en un total de 17.618,46 €.

- Se practicó la prueba testifical propuesta, compareciendo la testigo en dependencias municipales el 22 de febrero de 2023. A preguntas de la instructora, responde que no recuerda la fecha en que sucedieron los hechos porque ha pasado mucho tiempo, pero que fue en el mes de octubre, en el centro cultural de Arturo Soria, en el salón de actos. Y que el incidente acaeció en las filas izquierdas, mirando desde la entrada, próximas al escenario. No sabe exactamente qué fila.

La testigo declara que no sabe la hora exacta, pero *“fue justamente fue cuando empezaba el espectáculo y las luces ya estaban apagadas. Solo había luz en el escenario, no en la zona de los espectadores y si te querías mover tenías que usar la linterna. Que no recuerda si había algún tipo de iluminación en la escalera de acceso al escenario ya que ella estaba en la parte posterior del auditorio”*.

Manifiesta que estaba “en las filas posteriores de la derecha, según entras, y que de repente se escuchó un golpe y fue cuando se giró y vio que dos personas se levantaban a ayudar a la señora que se había caído. Que ella no estaba observando directamente cuando se cayó”.

Que no acudió ni la Policía ni el SAMUR y que todo quedó como una anécdota de que alguien se había caído.

-Instruido el procedimiento se confiere trámite de audiencia a la reclamante y a los demás interesados (empresa concesionaria y su compañía aseguradora).

El 9 de mayo de 2023, Generalli, S.A. aseguradora de la empresa concesionaria, presenta alegaciones indicando que de todo lo actuado se desprende que no se puede conocer cual fue exactamente la dinámica de la caída. Si bien no se niega la realidad de la misma, ni tampoco de las lesiones, pero que las mismas no pueden considerarse consecuencia de una supuesta ausencia de iluminación, cuando la función ha comenzado, y la ambientación como elemento intrínseco de la propia obra obliga a mantener una iluminación reducida.

El 10 de mayo de 2023 se presentaron alegaciones por la UTE CIUDAD LINEAL, en las que refiere que no es la encargada de señalar o iluminar las escaleras colocadas en el salón de actos, según el PCAP, y que, así lo declara el informe del jefe del servicio municipal actuante. Y que, en cualquier caso, no se dan los elementos necesarios exigibles para determinar la responsabilidad patrimonial.

El 26 de mayo de 2023, la interesada presenta escrito de alegaciones en las que abunda sobre lo manifestado con anterioridad.

-Finalmente, se efectúa la propuesta de resolución el 26 de febrero de 2024, desestimatoria de la reclamación al no quedar

acreditada la relación de causalidad entre los daños descritos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid formula preceptiva consulta, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 25 de marzo de 2024; correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de esta Comisión en la sesión indicada en el encabezamiento del dictamen.

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 Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada se contiene en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), cuyo capítulo IV del título

preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta la reclamante al amparo del artículo 32.1 de la LRJSP, ya que es la persona perjudicada por la caída que refiere haber sufrido en el auditorio municipal.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia en materia de promoción de la cultura y equipamientos culturales, *ex* artículo 25.2 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 (*ex* artículo 67.1 de la LPAC). En este caso, el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 15 de octubre de 2021, por lo que la reclamación formulada el 5 de octubre de 2022, se ha presentado, en todo caso, en el plazo legal.

Respecto a la tramitación del procedimiento, se ha de considerar correcta toda vez que, al amparo del artículo 81.1 de la LPAC, se ha emitido informe del servicio al que se imputa la producción del daño. En cuanto a la prueba, se ha practicado la testifical propuesta.

Tras lo actuado, se dio audiencia a la reclamante y a los demás interesados en el procedimiento conforme al artículo 82 de la LPAC, con el resultado ya expuesto, y se dictó la propuesta de resolución.

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 Española y su desarrollo en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, requiere

la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2016 (recurso 2611/2014):

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 sufridos por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-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 ese daño; así, las Sentencias del Tribunal Supremo [(Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

Sin embargo, conforme a reiterada jurisprudencia (Sentencia de 14 de octubre de 2003, recurso 1058/1999, entre otras), el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no implica convertir a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2018 (recurso de casación 1016/2016) señala que «sin abandonar el fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial, introduce en ella, elementos subjetivos o de culpa: “la

jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir ”».

En conclusión, la mera titularidad de un servicio público no es causa suficiente de imputación, por lo que traemos a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2020 (recurso 803/2019), cuyo fundamento jurídico cuarto realiza una exposición teórica sobre el fundamento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y a continuación concreta: *“no obstante, lo anterior, los citados pronunciamientos constitucionales sobre la responsabilidad patrimonial, requieren y exigen, una serie de matizaciones o modulaciones, en relación con el citado carácter objetivo genérico que de la institución se proclama; sobre todo, cuando de algún tipo concreto de responsabilidad patrimonial se trata”.*

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración.

En el presente caso, el daño puede considerarse acreditado por los informes médicos del expediente, que prueban que la reclamante sufrió una fractura de la vértebra L-1, por la que tuvo que recibir tratamiento médico y ha estado 180 días de baja laboral.

Una vez determinada la existencia del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial, partiendo de que es a la parte que reclama a la que incumbe la carga de la prueba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este sentido, cabe citar la Sentencia

del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

Por tanto, corresponde a la reclamante acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular, que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, que en este caso sería que ha habido una omisión en el deber de señalar o iluminar la escalera de acceso al escenario del auditorio con la que ella tropezó el día que acudió al concierto, y que dicha omisión le produjo la caída con los daños acreditados.

En el supuesto dictaminado, no hubo intervención ni de la Policía Municipal, ni de los Servicios de Emergencias Sanitarias, ni tampoco consta aviso de incidencia alguna al servicio municipal en relación con el hecho.

La reclamante ha aportado como pruebas diversos informes médicos de la clínica en la que se le atendió, informes que -si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones que los facultativos detallan en el momento de examinar a la paciente (hoy reclamante)- no son válidos para esclarecer el modo en que el accidente se produjo. Y todo ello, según 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), con base en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por todas, las sentencias de 25 de abril de

2014 (recurso 62/2014) y de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

En adición a ello, es de advertir que las fechas de los informes médicos aportados (21 y 30 de noviembre de 2021) son muy posteriores a los hechos por los que se reclama (15 de octubre de 2021).

Respecto de las fotografías aportadas, estas han sido sacadas de *google maps* casi un año después del hecho y, en cualquier caso, no sirven para probar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público municipal.

La única prueba que resta analizar es, por tanto, la declaración de la testigo practicada en las dependencias municipales. Respecto de la mecánica de la caída dentro del auditorio, por dos veces manifiesta que ella se encontraba en las filas posteriores y que no vio a la reclamante caerse ni tampoco el objeto con el que tropezó, ya que esto sucedió en *las primeras filas* –sin saber con certeza cuál era la fila-. Además, que la parte en que se sienta el público estaba completamente a oscuras, de lo que se deduce que tampoco pudo ver a la reclamante, y que la función acababa de comenzar. En definitiva, no presencié la caída, sino que vio a dos personas que se dirigían a ayudar a otra que ya se estaba en el suelo en las primeras filas del auditorio.

Por tanto, podemos afirmar que, si bien no resulta controvertido el hecho en sí del accidente, no lo es menos que no se ha acreditado la forma de producirse, esto es, la mecánica de la caída.

En efecto, hemos de poner de manifiesto –a mayor abundamiento- las contradicciones en las que incurre la propia reclamante en sus escritos, pues en el inicial dice expresamente que la función acababa de comenzar, que primero se sentó en una butaca

cualquiera de la fila primera, y tras mirar la localidad exacta asignada en la entrada-incitación, se levantó para ir a ocuparla, siendo entonces fue cuando tropezó con la escalera de acceso al escenario. Mientras que, en el segundo escrito, dice que la función no había comenzado y que ella accedió a la sala justo un minuto antes del horario de inicio del espectáculo, que fue directamente a la primera fila de butacas, cuando al tropezar con la escalera del centro del auditorio, tropezó y cayó.

Por todo lo cual, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público y como se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*, lo que conduce sin más, a la desestimación de la reclamación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño producido y la actuación 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 9 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 246/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid