

Dictamen nº: **650/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.10.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de octubre 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 D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída sufrida en la Estación de Atocha, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 12 de julio de 2022, la persona citada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial en una oficina de Correos dirigida al Ayuntamiento de Madrid, en la que relata que, el 20 de diciembre de 2021, sobre las 10:10 horas, sufrió una caída cuando se dirigía desde la Estación de Atocha a la parada de taxis que se encuentra en las inmediaciones de la referida estación, al tropezar con una especie de “fleje/ aro” de alambre, que precipitó que cayese al suelo desplomado.

El interesado manifiesta que en el momento de los hechos se encontraban presentes tres agentes de la “Policía Nacional”, así como

dos transeúntes más “que podrían ser identificados como guardias de seguridad de la Estación de Atocha o de las propias obras que parecía se estaban ejecutando en la misma”.

Según el escrito de reclamación, uno de los policías asistió al reclamante y avisó a Emergencias, personándose el SAMUR, mientras que otro de los agentes procedía a retirar de la vía pública el elemento causante del tropiezo.

El interesado expone que fue trasladado a un hospital privado, donde fue diagnosticado de una fractura en cuatro partes de Neer del hombro derecho y que ha precisado 6 intervenciones quirúrgicas.

En virtud de lo expuesto, el reclamante solicita una indemnización en cuantía que no concreta, pero que entiende que deberá cuantificarse según el baremo establecido para los accidentes de tráfico.

El reclamante acaba solicitando que informe la “Policía Local” e identifique a los agentes actuantes; la testifical del personal del SAMUR; el audio de la llamada a Madrid 112; informes de los departamentos responsables del Ayuntamiento de Madrid e imágenes grabadas por las cámaras de la estación.

El escrito de reclamación se acompaña con el informe de actuación del SAMUR; documentación médica relativa al interesado; fotografías de las lesiones padecidas; un billete del AVE y pantallazos de la llamada a Madrid 112.

2. Según la documentación aportada por el interesado, el reclamante, de 64 años de edad en la fecha de los hechos, fue atendido por el SAMUR, el 20 de diciembre de 2021, a las 10:40 horas, en la Estación de Atocha, por caída al tropezar con un alambre, refiriendo molestias en el hombro. Fue trasladado a una clínica privada, donde tras las pruebas diagnósticas oportunas se emitió el juicio clínico de

fractura en cuatro partes de Neer en el hombro derecho. Fue intervenido quirúrgicamente el 30 de diciembre de 2021 en el Complejo Hospitalario de Toledo, realizándole reducción abierta y fijación interna con placa. Recibió el alta hospitalaria el 1 de enero de 2022. El reclamante sufrió una infección de la herida quirúrgica, por lo que, tras el fracaso de los lavados quirúrgicos seriados, desbridamiento y retirada del material de síntesis, el 24 de febrero de 2022, se realizó resección de foco de fractura de húmero proximal, legrado de canal y colocación de espaciador de cemento con antibiótico

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a tenor de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta que se dio traslado del siniestro a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid y mediante diligencia de 29 de agosto de 2022, se comunicó al reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que aportase una descripción detallada de los hechos e identificación del lugar exacto del accidente; declaración de no haber sido indemnizado por los hechos reclamados; indicación de si se siguen otras reclamaciones sobre los mismos hechos; la declaración bajo juramento o promesa de los posibles testigos de los hechos y cualquier otro medio del que pretendiera valerse.

El reclamante contestó al requerimiento el 30 de septiembre de 2022, reiterando los términos de su reclamación inicial. Además, formuló la declaración solicitada, aportó una fotografía señalando el lugar de la caída y manifestó no poder identificar a los testigos, por lo que requirió que se solicitara informe a la Policía Local para dicha identificación.

Consta el informe de 24 de octubre de 2022 de la intendente jefa de la U.I.D de Salamanca de la Policía Municipal que señala no tener constancia en sus archivos de intervención en relación con los hechos objeto de reclamación.

Asimismo, se solicitó informe a la Policía Nacional que fue emitido el 25 de octubre de 2022. En el informe se indica que el indicativo, el día 20 de diciembre de 2021 a las 10:10 horas, en la Estación de Atocha fue requerido por un trabajador de Renfe, el cual manifestó que un hombre se había tropezado y golpeado contra el suelo; que el reclamante es el hombre lesionado, el cual se encuentra consciente y presenta un golpe en la frente, sangre en la nariz y manifiesta que le duele el brazo y no tiene apenas movilidad; que se pusieron en contacto con el servicio de emergencias 112, comunicando que se iba a requerir a un indicativo de SAMUR para que se personase y asistiese al lesionado y que el indicativo del SAMUR, una vez llega al lugar de los hechos, examinó al filiado y decidió trasladarlo a un hospital.

El 21 de julio de 2023, el reclamante interpuso recurso de reposición contra el silencio administrativo e instando la resolución expresa de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada. Además, aportó nueva documentación médica relativa a una nueva intervención para segundo tiempo de cirugía de revisión de hombro derecho, retirada de espaciador e implantación de artroplastia total de hombro invertida, realizada el 30 de noviembre de 2022, así como un informe de evolución de la lesión, de 16 de junio de 2023.

Consta el informe de 7 de agosto de 2023 del Departamento de Vías Pùblicas del Ayuntamiento de Madrid en el que se indica que la conservación de la infraestructura causante de los daños que motivan la reclamación corresponde a ADIF (Administración de Infraestructuras Ferroviarias).

El día 29 de agosto de 2023, se recibe la valoración de los daños efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, en base a la documentación obrante en el expediente, en un importe de 61.886,43 euros, en atención a 90 días de perjuicio personal básico; 335 días de perjuicio personal particular moderado; 9 días de perjuicio personal particular grave; cinco intervenciones quirúrgicas, 3 menos graves, 1 grave y otra muy grave; 20 puntos de perjuicio funcional y 6 puntos de perjuicio estético.

El 1 de octubre de 2023, la Comisaría de Arganzuela de la Policía Municipal emite informe indicando no tener constancia en sus archivos de los hechos reclamados.

El 18 de diciembre de 2023, se recibieron los informes ampliatorios al emitido por la Policía Nacional, suscritos por los agentes actuantes en relación con los hechos objeto de reclamación.

El primero de los agentes, declaró, en síntesis, que fueron requeridos por personal laboral de Renfe y que ellos se encontraban dentro de la Estación de Atocha y la actuación se desarrolló en el exterior, en la vía pública, por lo que no observaron el accidente. Recuerda que otro de los agentes retiró de la acera un objeto móvil, no pudiendo precisar, por el tiempo transcurrido de que se trataba y si fue el elemento causante de la caída. Además, indica que no se señalizó la zona, toda vez que la vía no ofrecía ningún tipo de peligro.

El segundo de los agentes confirmó que se encontraban prestando servicios dentro de la Estación de Atocha y fueron requeridos por un trabajador de Renfe por el accidente del reclamante. Además, indicó que no presenciaron la caída del interesado, por lo que no puede confirmar que hubiera alguna deficiencia en la vía pública, y que no tuvieron que adoptar medidas de seguridad de la zona.

El tercer agente manifestó no recordar exactamente si presenciaron el incidente o fueron requeridos bien por el ciudadano ya en el suelo o por el personal de seguridad de la estación. Señala que advirtió la presencia de un alambre en el suelo, el cual podía provenir de unas obras en las mismas instalaciones, que se retiró del suelo, no sabiendo donde se colocó, si en un lateral fuera del alcance del resto de viandantes o en una papelera cercana. Además, indicó que no se señalizó la zona, al no haber más peligro, que era de día, soleado, con superficie seca y que el lugar era una acera totalmente abierta y habilitada para andar.

Tras ello, se confirió trámite de audiencia al reclamante, a la entidad pública empresarial ADIF y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid.

El día 22 de abril de 2024, el representante de ADIF formuló alegaciones en las que sostuvo que la estación de Cercanías de Atocha, está incluida dentro del ámbito de aplicación del convenio de estaciones de fecha 7 de octubre de 2011, suscrito entre RENFE Operadora y ADIF, (publicado en el BOE con fecha 27 de octubre de 2011), que asigna a RENFE Operadora la gestión integral y administración de las estaciones que se detallan en su anexo 1 y que, el citado convenio expresamente prevé que RENFE Operadora ostenta la competencia para *“la gestión de las reclamaciones y asunción de la responsabilidad patrimonial que se produzca en el ámbito de gestión establecido”*.

Continúa indicando que la gestión encomendada por el convenio de estaciones a RENFE Operadora, consiste en mantener en correcto estado de funcionamiento, conservación y limpieza, las instalaciones en las que estos servicios son prestados, así como el servicio de vigilancia y seguridad de las estaciones. Añade que el modificativo nº 3 del convenio de estaciones, de fecha 29 de noviembre de 2013, precisa las

obligaciones que asume RENFE Operadora, entre las cuales establece el mantenimiento de su ámbito de gestión en los siguientes términos:

“2. Mantenimiento de espacios, edificios y elementos singulares. El mantenimiento de los espacios y edificios considerados en el ámbito de aplicación, incluyendo en su totalidad las cubiertas, fachadas, zonas comunes, áreas de acceso y ajardinamiento; así como los elementos singulares existentes (cerramientos, monolito identificativo, equipamientos, elementos ornamentales, etc.) corresponderá a RENFE Operadora”.

Por lo dicho, concluye que RENFE es quien gestiona la estación de Cercanías de Atocha, siendo dicha entidad quien en todo caso podrá efectuar las alegaciones oportunas en el ámbito de su competencia y que ADIF no ostenta competencias en el concreto ámbito de gestión al que se refieren los hechos relatados por el reclamante, resultado por tanto la entidad pública ajena al ámbito de responsabilidad que se dirime en el expediente.

El 30 de abril de 2024, el reclamante solicitó el acceso a la documentación del expediente e indicó que el importe de la indemnización solicitada no era inferior a 15.000 euros.

El reclamante formuló alegaciones el día 16 de mayo de 2024, en las que incidió en los términos de su reclamación inicial y señaló no haber podido cuantificar el importe de la indemnización solicitada, reiterando que no sería inferior a 15.000 euros.

Mediante oficio de 24 de julio de 2024 se confirió trámite de audiencia a RENFE Operadora, notificado el 26 de julio. No consta que la citada entidad formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 23 de agosto de 2024, se formuló propuesta de resolución en la que planteaba la desestimación de la reclamación al considerar que el Ayuntamiento de Madrid no ostentaba legitimación pasiva en este procedimiento y, en cualquier caso, no concurrir los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 23 de septiembre de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos (expediente 638/24) a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán , que formuló la propuesta de dictamen, aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en la sesión de 24 de octubre de 2024.

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 indeterminada, 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 tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada se regula en la LPAC. Si bien, 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.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, al haber resultado perjudicado por el accidente del que se derivan los daños que reclama.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67 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, resulta del procedimiento que el accidente por el que se reclama se produjo el 20 de diciembre de 2021 por lo que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 12 de julio de 2022, se ha formulado en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las secuelas.

Respecto del procedimiento seguido y, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, vemos que se ha recabado informe al servicio al que supuestamente se imputa la responsabilidad, constando el emitido por el Departamento de Vías Públicas. También se ha recabado el informe de la Policía Municipal, emitido en el sentido expuesto en los antecedentes, así como de la Policía Nacional, constando el informe formulado por cada uno de los agentes que intervinieron en relación a los hechos. Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia al interesado, así como a ADIF y a la entidad RENFE Operadora. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

No obstante, se observa que no se ha practicado la prueba solicitada por el interesado relativa a que se unan al procedimiento las grabaciones relativas al día del accidente. Sobre la práctica de dicha prueba se pronuncia la propuesta de resolución para rechazar su práctica por considerarla imposible de realizar dado el tiempo transcurrido. No obstante, aunque el artículo 77.3 de la LPAC admite que el instructor pueda rechazar las pruebas propuestas “*cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias*”, ese mismo precepto exige que dicho rechazo se haga en resolución motivada, no siendo por tanto la propuesta de resolución el momento oportuno para ello. No obstante, tal y como cita la propuesta de resolución, la normativa de aplicación establece en un mes el plazo para la conservación de las imágenes captadas a través de cámaras o videocámaras con la finalidad de preservar la seguridad de las personas y bienes, así como de sus instalaciones, y ese plazo había transcurrido con holgura cuando el interesado solicitó la incorporación de las imágenes al procedimiento.

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, a lo que sólo debe objetarse el plazo de tramitación del procedimiento, que excede notablemente 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 24.1 y 24.3 b) de la LPAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- Debe realizarse especial referencia a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid.

Tal y como establece el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, los municipios ostentan competencias en materia de “*infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad*”.

Por ello esta Comisión ha establecido que los municipios no tienen legitimación pasiva cuando las caídas ocurren en espacios que claramente son de titularidad privada (así dictámenes 123/18, de 15 de marzo y 360/18, de 26 de julio, entre otros) o bien se trata de vías cuya gestión corresponde a otra Administración, así los dictámenes 239/18, de 24 de mayo; 489/19, de 21 de noviembre y 198/20, de 9 de junio.

También lo entendió así el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid cuando la caída tenía lugar fuera del término municipal (dictamen 328/14, de 23 de julio) o cuando la carretera en la que ocurría el accidente formaba parte de la red de carreteras del Estado (dictamen 444/09, de 16 de septiembre).

En el presente supuesto, el reclamante sostiene que el accidente sobrevino en las inmediaciones de la Estación de Atocha en la parada de taxis, y en la fotografía identificativa aportada por el interesado, se observa que el lugar del accidente se sitúa en la zona de estacionamiento y parada de taxis correspondiente a dicha estación de ferrocarril. En este sentido, el informe del Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid obrante en el procedimiento señala que “*la conservación de la infraestructura causante de los daños que motivan la reclamación corresponde a ADIF*”.

Así, se ha conferido trámite de audiencia a la entidad ADIF, creada por la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, como entidad pública empresarial que asume las funciones asignadas al administrador de infraestructuras, criterio que se mantiene en la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, y se recoge en el vigente art. 1 del

Estatuto de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (aprobado por Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre). Tal carácter le viene atribuido, en consideración al servicio público ferroviario que ADIF presta como gestor de la red ferroviaria, en aplicación de la citada normativa.

En sus alegaciones, la entidad señaló que la Estación de Atocha, está incluida dentro del ámbito de aplicación del Convenio de Estaciones de fecha 7 de octubre de 2011 suscrito entre RENFE Operadora y ADIF, (publicado en el BOE con fecha 27 de octubre de 2011), que asigna a RENFE Operadora la gestión integral y administración de las estaciones que se detallan en su anexo 1, entre las cuales se encuentra la citada estación. Señala que el citado convenio expresamente prevé, que RENFE Operadora ostenta la competencia consistente en mantener en correcto estado de funcionamiento, conservación y limpieza, las instalaciones en las que estos servicios son prestados, así como el servicio de vigilancia y seguridad de las estaciones.

Asimismo, el modificativo nº 3 del Convenio de Estaciones, de fecha 29 de noviembre de 2013, precisa las obligaciones que asume RENFE Operadora, entre las cuales establece el mantenimiento de su ámbito de gestión en los siguientes términos:

“2. Mantenimiento de espacios, edificios y elementos singulares. El mantenimiento de los espacios y edificios considerados en el ámbito de aplicación, incluyendo en su totalidad las cubiertas, fachadas, zonas comunes, áreas de acceso y ajardinamiento; así como los elementos singulares existentes (cerramientos, monolito identificativo, equipamientos, elementos ornamentales, etc.) corresponderá a RENFE Operadora”.

De acuerdo con dichas alegaciones, se confirió trámite de audiencia a la entidad RENFE Operadora sin que la misma haya comparecido en el procedimiento.

En cualquier caso, corresponda a una u otra entidad la conservación y mantenimiento de la infraestructura en la que tuvo lugar el accidente, resulta claro que la responsabilidad patrimonial que nos ocupa se sitúa en el ámbito de la Administración del Estado, por lo que cabe reconocer la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid,

En un sentido parecido nos pronunciamos en el dictamen 242/20, de 23 de junio, en relación con una caída en la entrada del parking de la Estación de Chamartín.

Afirmada la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, no procede entrar a considerar el fondo del asunto.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid.

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 24 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 650/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid