

Dictamen n<sup>o</sup>:           **209/13**  
Consulta:               **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **22.05.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por mayoría, en su sesión de 22 de mayo de 2013, emitido ante la consulta formulada por el vicealcalde de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por P.F.S. en nombre y representación de la Seguridad Social de la Confederación Suiza y su Área, entidad denominada A, sobre los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de caída sufrida por su asegurada, C.R.H., en la calle General Pardiñas, esquina con la calle Hermosilla, y que atribuye al mal estado del pavimento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 12 de abril de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno, en relación con el presente expediente de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la seguridad vial, procedente del Ayuntamiento de Madrid. Correspondió su estudio a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. consejera Dña. Cristina Alberdi Alonso, quien firmó la oportuna propuesta de Dictamen, deliberada y aprobada, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 22 de mayo de 2013, por siete votos a favor y uno en contra.

El escrito de solicitud del dictamen preceptivo fue acompañado de documentación en soporte CD que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** Por escrito presentado en la Oficina de Correos el día 20 de enero de 2011, la entidad anteriormente citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por la caída sufrida el día 18 de junio de 2008 por su asegurada, C.R.H., en la calle General Pardiñas esquina calle Hermosilla, por falta de una baldosa. Como consecuencia de la caída, la asegurada, de 49 años en la fecha en que ocurrieron los hechos, fue tratada de urgencia en el Hospital B de Madrid por la fractura de la paleta humeral y cabeza del radio del codo derecho. Según refiere el escrito, la asegurada, C.R.H., formuló reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Madrid por las graves lesiones sufridas y, también, solicitó las correspondientes prestaciones legales por invalidez a la Seguridad Social Suiza el día 26 de junio de 2009, que reconoció a la asegurada una media renta de invalidez ordinaria y media renta complementaria, para el cuidado del hijo, el día 15 de noviembre de 2010. La representante de la reclamante, expone que no es hasta esta última fecha, 15 de noviembre de 2010, cuando la Seguridad Social Suiza reconoce a la asegurada el derecho de percibir las prestaciones, cuando el departamento de acciones de repetición contra terceros, A, obtiene conocimiento de que realmente existe un perjuicio para la Seguridad Social, ocasionado con motivo de la caída en la vía pública de la asegurada. La entidad reclamante pretende una indemnización de 121.608 CHF (unos 97.388 € a fecha 10 de enero de 2011) cantidad que obtiene por las prestaciones realizadas a la asegurada en el pasado y en el futuro, capitalizadas a fecha 1 de febrero de 2011.

La alegación cuarta del escrito de reclamación dice:

*“No obstante, la presente reclamación de responsabilidad patrimonial de A depende de la estimación de la demanda presentada por la*

*asegurada C.R.H. en el procedimiento ordinario nº 153/2009 ante el juzgado de lo contencioso-administrativo nº 16 de Madrid. Hasta que en la correspondiente sentencia no se estime la concurrencia de responsabilidad patrimonial de esta administración, no podrá ejercer su derecho de repetición A”.*

Junto con el escrito de reclamación (folios 1 a 8 del expediente administrativo), se acompaña copia de poder para pleitos otorgado en Suiza el día 14 de marzo de 2010, debidamente apostillado, copias de las resoluciones de 15 de noviembre de 2010 (sin traducción) por las que se reconoció a la asegurada el derecho al cobro de las prestaciones por invalidez ordinaria e informes médicos (folios 9 a 56).

**TERCERO.-** De conformidad con lo prevenido en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), se notifica a la representante de la reclamante un requerimiento para que complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), con determinada documentación consistente en comprobantes de los pagos realizados, traducción al castellano de toda la documentación aportada, así como informe médico que acredite la fecha de alta médica de C.R.H. (folios 62 a 66 del expediente).

Mediante escrito presentado el 12 de abril de 2011 en la oficina de correos, firmado por la representante de la entidad reclamante, se aporta traducción jurada de la documentación aportada con el expediente y se manifiesta que, conforme a la legislación suiza, se tiene derecho a percibir una renta por invalidez, si durante más de un año la incapacidad al trabajo ha alcanzado una media del 40% sin interrupciones notables y no se esperan mejorías de la situación, por lo que consideran obsoleto el requerimiento del

informe médico sobre el alta médica. En relación con los justificantes de pago, solicitan una ampliación del plazo de diez días para la presentación de la documentación (folios 68 a 103).

Concedida la ampliación del plazo en cinco días, con fecha 24 de mayo la entidad reclamante presenta los justificantes de una entidad bancaria, para acreditar los pagos realizados a favor de la asegurada desde su aprobación hasta mayo de 2011 (folios 108 a 116).

Por escrito con fecha de registro de entrada 14 de noviembre de 2011, la entidad reclamante aporta nuevos justificantes de pago de la prestación hasta esa fecha, se compromete a aportar los futuros y solicita la suspensión del procedimiento hasta que se dicte sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 16 de Madrid, en el recurso interpuesto contra la desestimación de la reclamación presentada por la asegurada (folios 120 y 121). Según el escrito:

*“Hasta que en la correspondiente sentencia no se estime la concurrencia de la responsabilidad patrimonial de esta administración, A no podrá ejercer su derecho de repetición”.*

Se aporta nuevo escrito, con idéntico contenido y justificantes de pago el día 5 de marzo de 2012 (folios 123 a 134).

También, se adjunta al expediente el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas de fecha 21 de mayo de 2012 y en el que se ratifica en el informe emitido el día 6 de febrero de 2009 en el expediente aaa, instado por la interesada. En el informe de 6 de junio de 2009 (folio 136 del expediente) se declaraba:

*“Sin perjuicio de lo que resulte de la acreditación de los hechos por la interesada, los Servicios Técnicos adscritos a este Departamento no tenían conocimiento de la deficiencia a la que alude el escrito de reclamación, ni por comunicación de la empresa adjudicataria del*

*contrato de conservación, ni por haber sido denunciada su existencia por otro medio de los habilitados para la recepción de incidencias en el estado de conservación de las Vías y Espacios Públicos Municipales”.*

Se han incorporado al expediente las fotografías que la asegurada, C.R.H., aportó con su reclamación de responsabilidad patrimonial. Se trata de 19 fotografías de distintos puntos de una acera, que muestran diversos desperfectos. Las fotografías, no permiten identificar la calle en la que se realizan, si bien, consta escrito a mano que se trata de fotografías obtenidas en los números 23, 27, 31, 35 de la calle General Pardiñas y 30, 32 y 34 de la misma vía, en el tramo comprendido entre las calles Ayala y Hermosilla (folios 137 a 147).

Notificado a la representación de la reclamante la apertura del trámite de audiencia, por escrito presentado el 29 de junio de 2012, ésta formula alegaciones en las que manifiesta la improcedencia de incorporación del informe de 6 de junio de 2009, al estar pendiente, la resolución desestimatoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial del expediente n<sup>o</sup> aaa, iniciado por la asegurada y solicita la suspensión del procedimiento hasta que sea firme la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n<sup>o</sup> 16 de Madrid que, según manifiesta, *“ha decidido de manera prejudicial la responsabilidad patrimonial del Municipio de Madrid por estado defectuoso de la acera a falta de una baldosa”.*

Se ha incorporado al expediente copia de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n<sup>o</sup> 16 de Madrid, de 22 de marzo de 2012, en el procedimiento ordinario 153/2009, que resuelve desestimar el recurso interpuesto contra la resolución de la Secretaría General Técnica del Área de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, de 4 de agosto de 2009, por la que se desestimaba la reclamación presentada por C.R.H., *“como consecuencia de la caída sufrida en concepto de responsabilidad*

*patrimonial, confirmándola, al entender que la misma es ajustada a Derecho” (folios 164 a 170).*

Consta, igualmente, Sentencia de 11 de febrero de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación interpuesto por C.R.H. contra la anterior sentencia, desestimatoria del mismo con condena en costas a la parte apelante.

Finalmente, el 2 de abril de 2013, se formula propuesta de resolución (folios 181 a 187), por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por ser extemporánea. No obstante considerar prescrita la acción, la propuesta de resolución, en cuanto al fondo, considera que el fallo de la Sentencia de 22 de marzo de 2012, confirmada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 11 de febrero de 2013, vincula a la aseguradora reclamante, pues ésta, tan solo podría exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, si ésta hubiese sido reconocida en vía administrativa o judicial, lo que no ha ocurrido en el presente supuesto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas*

sobre: 1.º *Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada*”. En el presente caso, la entidad reclamante cuantifica el importe de su reclamación en 121.608 CHF (97.388 € a 10 de enero de 2011), por lo que resulta preceptivo el Dictamen de este Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido formulada legítimamente por el Ayuntamiento de Madrid, y cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

**SEGUNDA.-** En cuanto a la legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, la reclamación la presenta un representante de A, departamento de acciones de repetición contra terceros responsables de la Seguridad Social Suiza, que -por Resolución de 15 de noviembre de 2010, reconoció a C.R.H. una renta de invalidez, y una renta para su hijo como consecuencia del accidente sufrido. Para acreditar esta circunstancia se aporta, además de la Resolución de 15 de noviembre de 2010 de la Oficina de Seguro de Invalidez para asegurados en el extranjero, copia de las confirmaciones de pago efectuadas por el banco C desde diciembre de 2010 hasta el 9 de enero de 2012.

La legitimación activa de la compañía aseguradora trae causa de la aplicación del artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, en cuya virtud *“El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del*

*siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”.*

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto corporación municipal titular de la vía pública donde supuestamente tuvo lugar el accidente, y a quien compete el cuidado y mantenimiento de las vías públicas conforme al artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

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, la reclamación de la aseguradora se presentó el 21 de enero de 2011 porque, según alega, es el momento en el que se tuvo conocimiento de que realmente existía un perjuicio para la Seguridad Social Suiza. En relación con el plazo de prescripción, en caso de subrogación de la aseguradora, este Consejo Consultivo señaló en el Dictamen 74/10, de 17 de marzo, que puesto que la aseguradora actúa en subrogación del asegurado, el plazo de prescripción de reclamar es el mismo que para el asegurado, como señalan las sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil de 11 de noviembre de 1999 (RJ/1991/8152), 7 de diciembre de 2006 (RJ/2006/8161) y nº 865/2008, de 1 de octubre (RJ/2009/134), así como en sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 1431/2001, de 28 de septiembre (RJCA/2002/11) y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia nº 550/2004, de 23 de septiembre (JUR/2006/298663).

En el presente caso, por tanto, el inicio del plazo de prescripción, sería la fecha de la estabilización de las secuelas de las lesiones sufridas por la

asegurada en la caída del día 18 de junio de 2009. Ahora bien, consta en el expediente que la asegurada formuló reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, que fue desestimada por Resolución de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos de 4 de agosto de 2009, resolución que se encontraba impugnada en vía contencioso-administrativa, al tiempo en que se reconoció a C.R.H., su derecho a una renta y se efectuaron los pagos. En consecuencia, habiéndose subrogado la reclamante en la posición de la asegurada, que interpuso su reclamación en plazo, debe considerarse no prescrita la acción para reclamar.

El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación, se encuentra regulado en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 del RPRP. Se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante, en calidad de interesada en el procedimiento, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, son precisos los siguientes requisitos: 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, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Reiteramos, asimismo, que sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños, que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Esta antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (v., p. ej., las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

**CUARTA.-** Acreditada la realidad del daño de la asegurada, fractura de la paleta humeral y cabeza del radio del codo derecho, daño que ha supuesto el reconocimiento de una renta por invalidez porque, de conformidad con la legislación suiza, durante más de un año la incapacidad al trabajo alcanzó una media del 40% sin interrupciones notables, y no se esperan mejorías de la situación, la cuestión se centra en dilucidar si dicho daño es imputable, o no, al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida, por la jurisprudencia, entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, RJ 7648, como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración –según hemos declarado entre otras, en nuestras Ss de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002,– sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o*

*actividad administrativa*”, puesto que, la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no implica que, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convierta 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, porque de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista, no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Como ha quedado expuesto, la asegurada formuló reclamación de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos objeto del presente dictamen, reclamación que resultó desestimada e interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha desestimación. La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2012 desestimó el recurso interpuesto y confirmó la Resolución de 4 de agosto de 2009 de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, desestimatoria de la reclamación formulada por C.R.H. Sentencia que devino firme, al ser confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2013 que resuelve el recurso de apelación interpuesto por C.R.H.

En concreto, la Sentencia de 11 de febrero de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmatoria de la dictada en primera instancia, se pronuncia sobre la falta de acreditación de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la asegurada y el funcionamiento de los servicios públicos municipales. La Sentencia dice:

*“En el caso analizado, tal y como se pone de relieve por la Administración demandada, así como en el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en un criterio que este tribunal comparte, no queda acreditado que la causa de la caída de la recurrente en la vía pública haya sido debida a un desperfecto en la acera, y tampoco se ha acreditado el lugar exacto donde la apelante afirma haberse caído; por otra parte llama la atención el hecho que uno de los informes que sobre las lesiones aporta la actora refiera a que las mismas se produjeron como consecuencia de un accidente de tráfico. En cuanto a la fotografía aportada por la actora con su reclamación administrativa, es realmente inexpresiva de la situación de la acera o de la calzada donde se encontraba el socavón, lo que impide al tribunal realizar una valoración de las concretas características de la acera por la que afirma transitaba y en la que existía el socavón a la hora de valorar su idoneidad y el supuesto riesgo que representaba para los viandantes, carga de la prueba que, como se afirma en la sentencia, corre a cargo de la actor.*

*Por ello, ha de estimarse que la valoración judicial del material probatorio ha sido efectuada racionalmente resultando procedente la desestimación del recurso analizado”.*

En consecuencia, los principios de sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho (artículo 103 CE), del control jurisdiccional de lo administrativo (artículo 118.1 CE) y del obligado cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes (artículo 118.1CE), inexorablemente conducen a tener por inexistente, en este caso, ya juzgado, la responsabilidad administrativa patrimonial. Efecto de esta inexistencia ha de ser la desestimación de la reclamación formulada por la aseguradora, que, por lo demás, ya reconocía la propia reclamante en su escrito, que la suerte de su reclamación dependía de los pronunciamientos jurisdiccionales, una

vez que el caso había sido llevado a la jurisdicción contencioso-administrativo.

Por lo anteriormente expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, como ha declarado la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2012 confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2013.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 22 de mayo de 2013