

Dictamen n^o **26/14**
Consulta: **Alcalde de Colmenar Viejo**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **22.01.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 22 de enero de 2014, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Colmenar Viejo, 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 I.R.H.G. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Colmenar Viejo por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un accidente de motocicleta sufrido mientras prestaba servicio como agente de la Policía Local.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 5 de junio de 2013 tuvo entrada en el registro general del Ayuntamiento de Colmenar Viejo una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios derivados de un accidente de motocicleta sufrido por la reclamante el 9 de junio de 2011, en la intersección de la avenida de la Libertad con calle Socorro, mientras prestaba servicio como agente de la Policía Local del referido Ayuntamiento.

En su escrito la reclamante manifestaba que, en enero de 2011, fue adscrita a la Unidad Polivalente de la Policía Local, siendo informada de la

obligación de utilizar unidades motorizadas, servicio que ya había prestado con anterioridad.

Mediante escrito de 17 de febrero de 2011, dirigido al oficial jefe de Policía, la reclamante expresó que no tenía inconveniente alguno en desempeñar la función de agente motorizado, si las necesidades del servicio así lo requerían, así como la necesidad de que le fuese facilitada dotación oficial de motorista dado que lo único que se le entregó fue un casco.

A pesar de la anterior solicitud, la reclamante manifestaba que se le asignaron servicios motorizados sin habersele facilitado material alguno, salvo el casco.

Sobre las 21:15 horas del 9 de junio de 2011, la reclamante fue requerida para acudir a un servicio de vado permanente ocupado por un vehículo, sufriendo un accidente de tráfico en la intersección de la avenida de la Libertad con calle Socorro, de tal forma que se golpeó el pie izquierdo, cayendo al suelo e impactando la motocicleta contra su rodilla izquierda.

El agente que acompañaba a la reclamante procedió a asegurar la zona y solicitar asistencia médico-sanitaria, acudiendo al lugar una UVI móvil del SUMMA 112, que trasladó a la reclamante al Hospital de La Paz de Madrid donde le fue diagnosticada una fractura de meseta tibial. Fue remitida al Hospital A de Coslada al tratarse de un accidente laboral.

El 10 de junio de 2011 la reclamante acudió a la referida mutua, siendo diagnosticada de fractura de meseta tibial izquierda con avulsión de espina tibial en la intersección LCA. Fue ingresada e intervenida quirúrgicamente el 14 de junio, realizándose una reducción y osteosíntesis con tres tornillos. La evolución fue tórpida con consolidación viciosa con escalón articular y mala evolución clínica.

Tras diversas pruebas médicas, el 20 de febrero de 2012 le fue practicada reosteosíntesis con dos tornillos, y el 6 de febrero de 2013, fue sometida a una tercera intervención para la retirada de los tornillos de osteosíntesis, intentándose síntesis de espinal tibial anterior, sin conseguir la estabilidad y reducción adecuadas.

En evolutivo posterior presentó intenso dolor, acompañado de chasquidos articulares, con hipertrofia de cuádriceps y gemelar izquierda con cajón anteroposterior.

El 6 de marzo de 2013, se sometió a una cuarta intervención quirúrgica mediante artroscopia, practicándose ligamentoplastia.

Aportaba la reclamante un informe de valoración del daño corporal, de 15 de abril de 2013, en el que se determinaban los siguientes:

- Por alteración fisiológica: Rodilla dolorosa (4 puntos), secuelas de lesión de LCA intervenida (10 puntos), limitación de movilidad (6 puntos) y material de osteosíntesis de rodilla izquierda (2 puntos).
- Por alteración estética: Perjuicio estético moderado (8 puntos).
- Por días de hospitalización: 18 días.
- Por días impeditivos: 630 días, entre el 9 de junio de 2011 y el 18 de febrero de 2013, pendiente de valoración para catalogación de incapacidad permanente.

Aportaba igualmente la reclamante el dictamen-propuesta elaborado por el Equipo de Valoración de Incapacidades de la Dirección Provincial de Madrid del INSS, así como la Resolución de ésta última, aprobando la prestación por incapacidad permanente en grado total para la profesión habitual.

Consideraba la reclamante que las lesiones sufridas son consecuencia directa de la falta de material y equipamiento adecuado para cumplir su labor de agente motorizado, señalando que, de habersele facilitado unas botas y un pantalón de motocicleta, con los refuerzos con que dichas prendas cuentan, la caída no hubiera tenido tan graves consecuencias. Destaca especialmente que el Ayuntamiento tenía obligación de entregar dicho material tal y como se recoge en los artículos 59 y siguientes del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Colmenar Viejo (2004-2007) y en su anexo III modificado el 24 de octubre de 2005.

Solicitaba una indemnización por importe total de ochenta mil ciento cuarenta y dos euros con ochenta y nueve céntimos de euros (80.142,89 €).

Adjuntaba a su escrito una solicitud de material fechada el 17 de febrero de 2011, diversos informes médicos, informe de valoración de daño corporal, dictamen-propuesta de la Dirección Provincial de Madrid del INSS, así como la Resolución de ésta última, aprobando la prestación por incapacidad permanente en grado total para la profesión habitual.

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 ha incorporado al expediente el informe emitido por jefe de Policía Local del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, de 20 de junio de 2013, en el que se ponía de manifiesto:

“Que la agente de Policía Local [la reclamante] durante el tiempo que prestaba servicio en moto disponía de las mismas prendas de uniformidad que cualquier otro agente de Policía que realizaba servicio en moto.

Al dejar temporalmente de prestar servicio en moto en el año 2008, no consta que devolviese ninguna de las prendas, por tanto seguía disponiendo de ellas.

La dotación de prendas de vestuario se ajusta a lo contemplado en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayto. de Colmenar Viejo, y más concretamente a su anexo III.

En diversas reuniones con los RR.SS. se ha tratado sobre qué prendas eran más adecuadas y dado que el servicio se presta por un casco urbano de calles sinuosas y angostas y en motocicleta tipo scoter, no se ha considerado funcional dotar de pantalón tipo brick y botas de caña alta para llevar por dentro el pantalón brick.

La bota de dotación es la misma para todos los policías, es una bota de caña media tipo táctico-policial y el pantalón de dotación es también común para todos los policías”.

De igual forma, se ha incorporado al expediente el informe elaborado por el agente que acompañaba a la reclamante en el momento de la caída, de 10 de junio de 2011, en el que manifestaba:

“(…) que en el día de ayer 09/06/2011 a las 21: 15 horas, los agentes (...) prestaban servicio de patrulla en moto, cuando se dirigían a un requerimiento por vado en calle ejidillo, circulaban por Avda. de la Libertad y al llegar a la altura de calle Socorro el agente (...) que circulaba primero detiene su moto por tener a un vehículo detenido para efectuar el giro en calle Socorro, momento en el que a la agente (...) se le bloquea la rueda trasera al frenar y cae al suelo, cayéndose la motocicleta K-3 encima de la pierna izquierda.”.

Consta un informe del Oficial Jefe de la Policía Local fechado el 29 de julio de 2013, en el que, respondiendo a preguntas del instructor, afirma que la reclamante prestaba servicio de moto desde su ingreso hasta el accidente cuando era designada por el jefe de servicio. Indica que la reclamante disponía de casco, guantes y uniformidad así como que posteriormente reclamó cazadora y pantalones. A la pregunta sobre las fechas en las que se trató con los representantes sindicales la determinación de las prendas necesarias para el servicio responde que: *“No se consigna actas en las reuniones (sic) pero se indican en años posteriores”*.

Con fecha 23 de septiembre de 2013, se confirió trámite de audiencia a la reclamante.

Consta en el expediente la devolución por Correos de la notificación (folio 68).

El 9 de octubre de 2013 se emite informe jurídico de la Vicesecretaria del Ayuntamiento en el que se propone desestimar la reclamación al no existir relación de causalidad.

Con fecha 10 de octubre de 2013 se formula propuesta de resolución reproduciendo los argumentos del informe jurídico.

El 11 de octubre de 2013 se remite a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo.

El 24 de octubre de 2013 se comunica a la citada Consejería que la reclamante no había recibido la notificación del trámite de audiencia por lo que se había procedido a realizar dicho trámite, añadiendo que *“(...) de todo ello se remite copia dando por tanto por cumplido el mismo”* (folio 73).

El 29 de octubre de 2013 el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno se dirige al Ayuntamiento manifestando que, recibida la documentación complementaria el día 28, el expediente deberá incluir toda la documentación, un índice numerado de documentos y una propuesta de resolución posterior al trámite de audiencia (folio 75), por lo que procede la devolución del expediente.

Por medio de escrito (folios 76-78) fechado el 2 de noviembre de 2013 la reclamante se ratifica en su escrito inicial considerando que la relación de causalidad está acreditada y que si se le hubiera suministrado unos pantalones y unas botas las lesiones no habrían producido o, al menos, hubieran sido de menor entidad.

El 19 de noviembre de 2013 se emite informe jurídico por la Vicesecretaria en términos similares al anterior, indicando que las normas UNE sobre los pantalones de motoristas hacen referencia a aspectos como la abrasión, resistencia al vapor, impermeabilidad, al rasgado y a la tracción pero no al impacto. Concluye afirmando que no concurre la necesaria relación de causalidad.

Finalmente, con fecha 19 de noviembre de 2013, el primer teniente de alcalde formula propuesta de resolución en la que desestimaba la reclamación formulada por la reclamante, al considerar no acreditada la existencia de nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

El 21 de noviembre de 2013 se remite la nueva documentación a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno para su remisión al Consejo Consultivo.

TERCERO.- El alcalde del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno de

conformidad con el artículo 14.3 de la Ley del Consejo Consultivo, formula, mediante oficio de 27 de noviembre de 2013 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 16 de diciembre siguiente, preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 22 de enero de 2014.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, examinada en este Consejo, se apreció que estaba incompleta por lo que se solicitó información a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía de Gobierno.

El 20 de diciembre de 2013 se recibe una comunicación del Subdirector de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo remitiendo las páginas 1 a 65 del expediente.

Ha de indicarse que el índice remitido es anterior a que se completase el trámite de audiencia y que el sistema de foliado inverso utilizado (la primera hoja de la reclamación es el folio 42) dificulta notablemente el estudio del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LCC), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de

cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.3 LCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Colmenar Viejo en cuanto titular de la competencia de seguridad en lugares públicos *ex* artículo 25.2.a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (actualmente competencia en materia de policía local conforme el artículo 25.2 f) de la citada Ley de Bases redactado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) y empleador de la reclamante.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 142.5 LRJ-PAC, 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, la reclamante refiere que la caída se produjo el 9 de junio de 2011, recibiendo tratamiento médico hasta el año 2013, constando, no obstante, un informe médico de 14 de septiembre de 2012 en el que se consideran agotadas las posibilidades de tratamiento (folio 17).

Por ello ha de considerarse que la reclamación presentada el 5 de junio de 2013 lo fue dentro del plazo legal.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LRJ-PAC desarrollada en este ámbito por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP).

En este sentido se ha recabado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño conforme el amparo del artículo 10.1 del RPRP, se ha admitido la prueba propuesta por la reclamante e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 LRJ-PAC y 11.1 RPRP.

TERCERA.- Entrando ya a analizar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, 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, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

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.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente, recoge dicha sentencia que:

“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “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.- En el presente caso la existencia de un daño es patente tal y como resulta de los informes médicos que acreditan las lesiones padecidas por la reclamante. Cuestión distinta es si existe una relación causal adecuada entre esos daños y el funcionamiento de los servicios públicos así como su antijuridicidad.

La mecánica de la caída puede considerarse acreditada puesto que lo recogido en el escrito de reclamación (la reclamante sufrió una caída de la motocicleta la cual cayó sobre su pierna) se ratifica en el informe del policía que acompañaba a la reclamante que atribuye el accidente a un bloqueo de la rueda al frenar.

El problema que se plantea en este caso es si el daño padecido por la reclamante en el desarrollo de su trabajo como policía local ha de imputarse al Ayuntamiento de Colmenar Viejo en cuanto empleador de la misma.

Sobre la reclamación por parte de funcionarios públicos de los daños padecidos en el ejercicio de sus funciones existe una abundante jurisprudencia que, con independencia del tradicional casuismo de la

responsabilidad patrimonial, viene a considerar que la Administración no responde en los casos de funcionamiento normal del servicio en tanto que sí responde si se produce un funcionamiento anormal.

En nuestro Dictamen 409/13, de 25 de septiembre, resumíamos esa doctrina indicando que:

“La jurisprudencia viene indicando que, en estos casos, solo procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración si las prestaciones derivadas de la cobertura del accidente de trabajo por la Seguridad Social no cubren el total del daño producido, lo cual en principio correspondería probar al trabajador reclamante.

Además de lo anterior, la jurisprudencia viene distinguiendo en estos casos según se trate de un funcionamiento normal o anormal del servicio.

En el primer caso se entiende que el funcionario asume, como propios de su relación estatutaria, los riesgos inherentes a la misma por lo que dichos daños no tienen la condición de antijurídicos sin perjuicio, claro está, de los mecanismos de reparación establecidos en la legislación sobre seguridad social.

En los casos de funcionamiento anormal se distingue si el daño tuvo o no su causa en una actuación del propio funcionario.

En el primer caso se entiende que tampoco el funcionario tiene derecho a ser indemnizado como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 (recurso 10565/2004) al producirse una ruptura del nexo causal”.

Esa doctrina general ha tenido particular aplicación en los casos de funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2011 (recurso

5833/2006) se recoge la doctrina general al respecto y se confirma la sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de octubre de 2006 (recurso 608/2005) que consideró que el reclamante no había acreditado (a raíz de las lesiones ocasionadas por un atentado terrorista y una posterior caída de un caballo) *“(...) que padeció daños por valor superior a las compensaciones percibidas por ese régimen específico de las clases pasivas, por lo que la Sala considera que la indemnización percibida y la pensión extraordinaria concedida es suficiente para cubrir lo que ahora reclama”*.

Con carácter previo a si en este caso ha quedado acreditado que las lesiones padecidas por la reclamante no están cubiertas por las prestaciones del sistema de Seguridad Social ha de determinarse si, conforme la doctrina anterior, existe la necesaria relación de causalidad.

En un caso semejante (accidente de un vehículo policial por un fallo en los frenos) la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2008 (recurso 7045/2003) consideró que, resultando acreditado que hubo un mal funcionamiento del vehículo que, además no había pasado las revisiones obligatorias, se produjo un funcionamiento anormal del servicio público que daba lugar a la responsabilidad de la Administración.

En el caso que nos ocupa, la reclamante ni prueba ni tan siquiera alega que hubiera un mal funcionamiento del vehículo sino que considera que la anormalidad en el funcionamiento del servicio público deriva de no contar con una uniformidad adecuada (pantalón y botas) para el servicio en una motocicleta.

Sin embargo, aun cuando en efecto tuviera que disponer de ese material (ni la reclamante ni el Ayuntamiento han aportado los acuerdos de los que se deriva esa obligación), no puede entenderse que el pantalón hubiera evitado la grave lesión en la rodilla y tibia padecidas por la reclamante.

Ha de destacarse que el Ayuntamiento afirma que la reclamante disponía con anterioridad de esas prendas y lo cierto es que esta no las reclamó sino que se limitó a solicitar una cazadora y guantes (folio 34).

Por tanto no puede sino concluirse que no está acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño padecido por la reclamante.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no acreditarse la existencia de un nexo causal entre el daño 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 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 enero de 2014