

Dictamen n.º: **313/10**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **29.09.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de septiembre de 2010, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008). Hace llegar la consulta a este órgano consultivo el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por R.C.S., sobre responsabilidad patrimonial en el ámbito vial.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 2 de agosto de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, 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, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 29 de septiembre de 2010.

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

**SEGUNDO.-** Con fecha 6 de marzo de 2009, el interesado anteriormente citado formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por el accidente de moto acaecido el 12 de diciembre de 2007. Refiere el reclamante en su escrito que circulaba con una moto del servicio del Samur (donde presta servicios como voluntario) cuando, a la altura de la Avda. de Portugal nº 147, perdió el control de su vehículo por culpa de vibraciones que comenzó a sufrir la motocicleta, cayendo al suelo y siendo arrastrado, lo que le causó fractura de la base de la tibia y contusiones en muslo y espalda.

El interesado cuantifica el importe de su reclamación 31.507,39 €, de los cuales 15.000 € lo son en concepto de daños morales.

Con su escrito aporta copia de la declaración de accidente dirigida a la entidad aseguradora y copia de los informes emitidos por el Servicio de Urgencias del Hospital Central de la Defensa (folios 1 a 10).

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en el R.D. 429/1993, de 26 de noviembre.

A efectos de emisión del presente dictamen son de interés, además de los documentos indicados en el antecedente SEGUNDO, los que siguen:

1. Escrito del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública por el que se requiere al interesado para que en el plazo de quince días hábiles aporte determinada documentación consistente en descripción detallada de los hechos, declaración suscrita por el afectado en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros ni por ninguna otra entidad pública o

privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; indicación detallada del lugar de los hechos, aportando croquis; descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas y evaluación económica de la indemnización solicitada. Este requerimiento de documentación adicional se hace con la advertencia de que, de no aportarla, se tendrá al reclamante por desistido de su reclamación, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP). El escrito es notificado el 24 de marzo de 2009 (folios 12 a 14).

2. Escrito del interesado dando cumplimiento al anterior requerimiento, presentado el 27 de marzo de 2009 al que acompaña informes médicos y partes hospitalarios, croquis y mapa fotográfico aéreo de la zona del accidente y certificado del puesto de trabajo perdido, expedido por el Jefe de Personal No Policial de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (folios 14 a 37).

3. Escrito del reclamante de 29 de abril de 2009, en el que amplía su reclamación indicando que luego ocurrido el accidente, éste se puso en contacto con el supervisor y responsable de la guardia de Técnicos de Emergencias Médicas Voluntarios (Lima), que apareció 25 minutos después de la llamada, teniendo el reclamante que desplazarse hasta el vehículo del citado Lima una parte del trayecto en silla de ruedas y la otra parte a la pata coja. El vehículo le trasladó hasta el hospital sin activar los sistemas acústicos y luminosos (sirenas y rotativos) y sin elaborar el informe asistencial, lo que va en contra del protocolo de actuación. A ello se suma que durante todo el traslado el reclamante llevó puesto el casco de la moto en lugar de collarín y férulas para fracturas, sin las tres valoraciones (tensión, saturación de oxígeno, pulsaciones, respiraciones,...), sin avisar a la

central comunicando tal traslado, sin dar la clave 2.1 (vehículo activado) y sin la aplicación de las técnicas que deben usarse en este tipo de accidentes.

4. Solicitud de informe al Departamento de Relaciones Institucionales y Régimen Interior del Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad, de 7 de abril de 2009, a fin de que recabe informe de la Subdirección General de Samur—Protección Civil, sobre la reclamación que encabeza las actuaciones y en especial sobre los siguientes extremos:

- Si existe constancia de los hechos indicados por el reclamante, ocurridos el día 12 de diciembre de 2007 y consideraciones sobre los mismos.

- Se acreditará que el interesado, R.C.S., cuyos datos personales figuran en su escrito de reclamación, prestaba *“servicios de voluntariado”* en el momento de producirse el accidente, según indica, especificándose las condiciones estipuladas para ese tipo de personal especialmente en relación con responsabilidades, cobertura de seguros, etc.

- Si en el momento del accidente el reclamante pilotaba la motocicleta de matrícula aaa cumpliendo un servicio concreto para Samur-Protección Civil, ya que, según señala, realizaba *“un servicio especial interno”*, con indicación de los motivos del mismo, confirmación sobre la hora de retirada del vehículo y sobre la autorización específica y expresa para su utilización, pues el reclamante alega que *“con carácter previo a la salida del servicio”* *“... procedió a informar al coordinador del servicio (LIMA), que se encontraba operativo como servicios internos...”*, y que a continuación *“... procedió a dar la operatividad a la central de operación para, seguidamente, tomar la moto y salir de base cero”*, informándose sobre el correcto cumplimiento de los trámites establecidos para estos casos.

- Confirmación sobre la titularidad de la motocicleta indicada, con matrícula aaa, incluyéndose la documentación técnica y administrativa

oportuna, así como la relativa a la revisión posterior al accidente que acredite las averías mecánicas que según el reclamante se produjeron durante la marcha cuando señala que *“la dirección y el manillar de la moto comenzaron a vibrar de una forma muy fuerte hasta que, finalmente, perdió el control del vehículo”*, y que supuestamente ocasionaron el mismo, así como indicación sobre la dependencia municipal que sea responsable de estos vehículos y sobre la póliza de seguros que ampare su circulación.

- En su caso, identidad completa y domicilio social de la empresa adjudicataria encargada del mantenimiento y revisión del vehículo aaa en la fecha del accidente, adjuntándose copia de las inspecciones técnicas periódicas que deban realizarse para detectar deficiencias o averías, indicando la frecuencia con que deben llevarse a cabo este tipo de trabajos.

- Se adjuntará copia del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato, con indicación de los preceptos de obligado cumplimiento en cuanto a revisiones y reparaciones, así como de la póliza de seguros de obligada suscripción que cubriera los posibles daños que se ocasionaran a terceros con motivo de la ejecución de los trabajos contratados, indicándose el domicilio social de la Compañía de Seguros.

Que por el Departamento de Protección Civil, con fecha 7 de mayo de 2009, se remite el informe solicitado que concluye:

- *«(...) sobre “si existe constancia de los hechos indicados por el reclamante, ocurridos el día 12 de diciembre de 2007 y consideraciones sobre los mismos” se procede a informar que R.C.S., con número de voluntario bbb, se encontraba en la mañana del 12/12/2007 prestando un servicio de voluntariado. Así aparece en el listado de servicios de la ficha perteneciente al voluntario bbb (se adjunta como documento 1); el hecho aparece reseñado en el informe de guardia diario perteneciente al día del accidente (Se adjunta como documento 2).*

- *En dicho documento se señala en el apartado 4.- SERVICIOS: que el servicio de mantenimiento de la unidad halcón está cubierto por el voluntario bbb, es decir R.C.S.; en su apartado 5 ACCIDENTES se deja constancia del accidente del voluntario, hecho que se vuelve a referir en el apartado 6 VARIOS, cumpliendo así lo establecido por el “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE SAMUR PROTECCIÓN CIVIL”, en su título “Procedimientos Cuerpo de Voluntarios: Procedimiento de la guardia del coordinador de servicios voluntarios”, al regular las tareas del coordinador de servicios voluntarios, le corresponde entre otras:*

- *“Cualquier incidencia personal, material, o del servicio, deberá reflejarse, obligatoriamente en el apartado observaciones del parte de servicio correspondiente, con la notificación verbal al TATS jefe de Equipo de la guardia voluntaria en el momento de producirse la incidencia, con la mayor brevedad posible”.*

*Asimismo el O.T.S. Jefe de Equipo de Guardia, J.P.C., procedió a informar en su momento del incidente ya que estando de guardia ese día en el turno de mañana, recibió la llamada del voluntario bbb, R.C. notificándole que había tenido un accidente con la motocicleta de la unidad Halcón y que se encontraba en la Avda. de Portugal, dirigiéndose con el V.I.R (Vehículo de Intervención Rápida) número municipal ccc, encontrándole consciente y orientado en todo momento, procediendo a su traslado al Hospital Central de la Defensa de Madrid, gestionando lo necesario para su asistencia sanitaria. Asimismo se le comunicó al interesado la documentación que debía aportar para gestionar el parte de seguro (se adjunta como documento 3).*

- *Sobre si se acreditará que el interesado, R.C.S., cuyos datos personales figuran en su escrito de reclamación, prestaba “servicios de voluntariado” en el momento de producirse el accidente, según indica,*

*especificándose las condiciones estipuladas para ese tipo de personal especialmente en relación con responsabilidades, cobertura de seguros, etc., se procede a informar lo siguiente:*

*- En este sentido respecto con la relación que liga a este personal con Ayuntamiento de Madrid, aparece regulado en el artículo 2 del Reglamento del Cuerpo de Voluntarios de Protección Civil aprobado por Acuerdo Plenario de 20 de abril de 1982 donde se establece que:*

*- “La relación de estos voluntarios con el Ayuntamiento de Madrid se entiende como prestación de servicios gratuita, desinteresada, benevolente y desprovista de todo carácter laboral o administrativo, estando basada únicamente en sentimientos humanitarios y de buena vecindad”.*

*- Respecto a las condiciones estipuladas para este tipo de personal en relación con las responsabilidades el MANUAL DE PROCEDIMIENTOS establece relación con la UTILIZACIÓN DE VEHÍCULOS:*

*“Sólo podrán conducir los vehículos del servicio aquellos voluntarios que tengan el permiso de conducción correspondiente y estén autorizados por la jefatura del Departamento de Protección Civil.*

*Para ser reconocido como conductor y tener la correspondiente autorización para la conducción de vehículos del Servicio, el voluntario deberá hacer entrega de fotocopia del permiso de conducción en vigor, presentando original y copia para su validación.*

*Los vehículos, que sean precisos para la cobertura de los servicios, serán asignados a las dotaciones por el Coordinador de servicios voluntarios de guardia, previa inspección personal por parte del TATS Jefe de Equipo de Guardia de voluntarios. En caso de ser necesario solicitar otro vehículo en la Oficina del Parque a personal de su dependencia, será realizado por dicho TATS. En cualquier caso, ningún voluntario deberá realizar la*



*gestión de cambio de una ambulancia por otra sin consentimiento previo del TATS Jefe de Equipo de Guardia.*

*La dotación asignada al vehículo deberá cumplimentar la hoja de revisión de material asistencial y será la responsable del cuidado, limpieza y reposición del material, debiendo quedar el recurso en perfecto estado operativo al finalizar cada servicio.*

*El voluntario que haga las funciones de conductor del vehículo deberá comprobar la existencia de la documentación del vehículo y de la póliza del seguro del mismo, cumplimentar la hoja de ruta, verificar el estado mecánico del mismo, así como, de la comprobación y la reposición, si fuera necesario, de los niveles. En caso de ser necesaria su reposición, dará cuenta del tema al responsable de la guardia de voluntarios quien se lo comunicará a la Oficina del Parque.*

*El voluntario que haga las funciones de conductor del vehículo deberá dejar el mismo repostado al finalizar cada servicio.*

*Las llaves de los vehículos del operativo se recogerán en la Oficina del Parque y se entregarán en dicho lugar al finalizar cada servicio.*

*Los vehículos deberán quedar cerrados y con todos los elementos eléctricos apagados, si tuviera cortacorrientes éste deberá quedar desconectado. Las unidades de Soporte Vital Avanzado deberán quedar estacionadas en situación de ‘carga’, es decir, conectada a la red eléctrica y con los aparatos de electromedicina preparados para esta situación.*

*Los voluntarios conductores serán los responsables del uso que se haga de las señales prioritarias, acústicas y luminosas del vehículo.*

*No está permitido comer, beber ni fumar en el interior de los vehículos del Servicio”.*



*- Respecto de la cobertura de seguros para este personal el Reglamento del Cuerpo de Voluntarios de Protección Civil aprobado por Acuerdo Plenario de 20 de abril de 1982 en su artículo 17 establece:*

*- “Los riesgos en el servicio del voluntario estarán cubiertos por un seguro de los accidentes que pudieran sobrevenirle durante su actuación, abarcando indemnizaciones por disminución física, invalidez temporal o permanente, defunción y asistencia médico-farmacéutica.*

*• A este respecto hay que decir que SAMUR-Protección Civil, en el momento del accidente la compañía de seguros era A, con C.I.F. ddd, con N° de póliza eee y domicilio en plaza B, fff de Madrid (28014), (se adjunta como documento 3) donde se establece como objeto del seguro que “Las garantías de la presente póliza se limitan exclusivamente a cubrir los accidentes corporales que puedan sufrir los asegurados, durante el desarrollo de las tareas que realizan como voluntarios del SAMUR-Protección Civil”.*

*• Sobre “si en el momento del accidente el reclamante pilotaba la motocicleta aaa cumpliendo un servicio concreto para Samur-Protección Civil, ya que, según señala, realizaba ‘un servicio especial interno’. Se procede a informar que este aspecto que ya quedó constatado en el informe de guardia diario referido anteriormente como documento 1, y que el servicio especial interno consistía en la comprobación de la operatividad del vehículo implicado.*

*En este sentido el “MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE SAMUR PROTECCIÓN CIVIL”, en su título “Procedimientos Cuerpo de Voluntarios”, en su apartado “Servicios Internos” establece el concepto del mismo al referirse a ellos como:*

*“Los servicios internos son servicios de apoyo logístico, de mantenimiento, de gestión administrativa, de formación e información, y*

*de control para el correcto funcionamiento del Cuerpo de Voluntarios.*

*Los servicios internos de cualquier naturaleza, así como los servicios de formación y docencia, deberán ser comunicados al Encargado de Planificación para que realice el tratamiento informático oportuno de los mismos.*

*Aquellos voluntarios que se encuentren realizando servicios internos deberán informar al Coordinador de Servicios Voluntarios de la prestación del servicio, tanto a su inicio como a su fin, debiendo firmar su asistencia. El Coordinador de Servicios Voluntarios deberá generar, manualmente, una hoja de firmas, si no existiera previamente y adjuntarla con todos los servicios de su turno de guardia”.*

*Respecto a los aspectos técnicos y administrativos del vehículo implicado, se procede a informar lo siguiente:*

- La motocicleta aaa, modelo YAMAHA YP 125 E con número municipal ggg es de titularidad del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, formando parte de la flota de vehículos de SAMUR-Protección Civil, se adjunta fotocopia del permiso de circulación, ficha técnica del vehículo y del certificado del seguro del automóvil contratado con C, con N° Póliza hhh con domicilio social en c/ D, n° iii, planta jjj de Madrid (28020) y C.I.F. kkk (figura como documento 5).*

- El vehículo fue puesto en circulación el 10 de enero de 2007 y aunque se trataba de un vehículo con la garantía de E, con domicilio social en Polígono Industrial F, n°lll, Palau Pleganas (Barcelona) y C.I.F. mmm al no detectarse ninguna avería en la dirección y en el manillar no se consideró como avería a reparar por la empresa garante por lo que se procedió a reparar tal y como se describe en la hoja de trabajo (figura como documento 6), “rayonazos lateral izquierdo parte baja, guardabarros delantero roto y, espejo retrovisor delantero derecho*

*roto” por la empresa encargada de las reparaciones de los vehículos cuyos datos se incorporan al presente: G, con domicilio social Ctra. H, Km. nnn, Mercamadrid, secc. ñññ, nave ooo, Madrid (28053).*

*• La empresa encargada del mantenimiento es I con domicilio social en la calle J nº ppp de Madrid (28044) hay que decir que esta empresa se encarga con carácter general del mantenimiento y revisión de la flota de vehículos de SAMUR-Protección Civil, sin embargo la motocicleta aaa, es un vehículo con 569 Km por lo que la revisión y mantenimiento, durante los dos primeros años, le corresponde a la empresa de la garantía E, teniendo que pasar la primera revisión a los 3000 Km y la primera inspección técnica del vehículo se pasará el 30/10/2011, a los cuatro años de su matriculación.*

*(Se adjuntan como documento 7 los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales y de Prescripciones técnicas para ambas empresas).*

*Actualmente la motocicleta referida está operativa dentro de la flota de vehículos de SAMUR-Protección Civil, sin que se haya repetido la supuesta avería alegada por el interesado, “fuerte vibración de dirección y manillar” considerándose como un hecho aislado en la conducción de la motocicleta».*

Con el citado informe se acompaña diversa documentación (folios 46 a 204), fechada el día 3 de julio de 2009:

- Listado de servicios de la ficha perteneciente al voluntario bbb, R.C.S.
- Informe de guardia diario perteneciente al día del accidente.
- Copia de la Póliza del Seguro del Accidentes suscrito con la Compañía A, para cubrir los accidentes corporales sufridos durante el desarrollo de las tareas de voluntarios del Samur-Protección Civil.

- La declaración amistosa del accidente.
- Permiso de circulación, ficha técnica y seguro de la motocicleta accidentada.
- Hoja de trabajo de la reparación realizada a la motocicleta después del accidente.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen en la contratación del servicio de reparación, mantenimiento y conservación de los elementos de chapa, carrocería y pintura de diversos vehículos pertenecientes al Samur-Protección Civil.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen en la contratación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los elementos mecánicos y eléctricos de diversos vehículos pertenecientes al Samur-Protección Civil.
- Póliza del contrato de seguro entre G y la aseguradora K, que cubre la actividad de taller de reparación de automóviles y motocicletas.

5. Nueva solicitud de informe al Departamento de Relaciones Institucionales y Régimen interior (folios 224 y 225).

6. Informe de la Unidad de Comunicaciones y 112, de 6 de agosto de 2009, que señala:

*«(...) el día 05/08/2009, mantuvimos una entrevista con J.P.C., referente a la petición de información sobre los extremos contenidos en la página 224 del expediente de referencia.*

*Conforme a las manifestaciones de J.P. y al informe emitido por él me es grato informarle lo siguiente.*

1.- Según las manifestaciones del Sr. P., R.C. le llamó directamente a su teléfono móvil encontrándose éste en la sede central de SAMUR sita en Ronda de las Provincias. Siempre según su versión el Sr. P. acudió inmediatamente a bordo del vehículo oficial del Lima de guardia estimando el tiempo que tardó “en unos cuatro minutos”. Como quiera que el Sr. C. no llamó a la Central de Comunicaciones para informar de su accidente la llamada no quedó registrada y por tanto no hay forma de acreditar fehacientemente los tiempos.

2.- Según refiere en su informe el Sr. P., al recoger al Sr. C. colocó el vehículo oficial a su lado ayudándole a subir al mismo.

3.- Igualmente refiere que el traslado se realizó haciendo uso de los dispositivos prioritarios opticoacústicos del vehículo.

4.- Aunque el Sr. P. asistió y trasladó al Sr. C. no cumplimentó el informe de asistencia por lo que no se dispone del mismo. Sin embargo J.P.C. emitió a petición de sus responsables un informe contenido en la página 55 del expediente donde describía el estado general y las lesiones del Sr. C.

5.- Siempre según la versión de J.P. el traslado al hospital duró unos 10 minutos. Hecho éste que no se puede acreditar fehacientemente al no estar registrado el movimiento del vehículo del Lima de guardia en el registro de la Central de Comunicaciones.

6.- J.P. manifiesta durante la entrevista que el traslado se realizó sin el casco puesto y que entendió que la bota que usaba el Sr. C. ofrecía suficiente inmovilización para el tobillo.

7.- Respecto al contenido del punto 2º del escrito de R.C.S. de fecha 28 de abril de 2009 contenido en la página 39 del expediente en la 3ª edición del manual de procedimientos página 87 procedimiento accidente de personal voluntario se indica claramente “que en cualquier caso el

*voluntario será atendido en primera instancia por una unidad de Soporte Vital Avanzado del operativo. Esta emitirá el correspondiente informe de asistencia, y si lo considera necesario será trasladado al hospital de referencia”. Lo que en este caso no se hizo al no llamar por una parte el Sr. C. a la central de comunicaciones como es preceptivo y al no solicitar el Sr. P. una SVA como también sería preceptivo. Respecto al resto de las afirmaciones contenidas en el punto 2º nos parecen meras especulaciones del Sr. C. ya que las técnicas que refieren quedan a la discreción de las dotaciones SVA actuantes.*

*8.- Respecto a los extremos del punto 3º aun siendo cierto que el Sr. P. debería haber informado a la central de comunicaciones de que estaba realizando un traslado solicitando para ello el oportuno número de informe, en ningún caso nos parece que la actuación puramente sanitaria del Sr. P. fuera negligente ni imprudente ni pusiera en modo alguno en peligro las lesiones ni la integridad física del paciente.*

*Por último a juicio del abajo firmante aun cuando el Sr. P. incumplió nuestros procedimientos en lo tocante a solicitar una USVA, a informar a la central de comunicaciones que se dirigía al lugar y a realizar el informe de asistencia, acudió diligentemente a atender al Sr. C., le valoró y según la versión del Sr. P., de común acuerdo con él, le trasladó en su vehículo oficial al Hospital Central de la Defensa, no teniendo elementos de juicio a la vista de sus informes y sus manifestaciones de que en ningún caso se pusiera en peligro la integridad física ni se agravaran las lesiones del reclamante.*

*Se adjunta informe del Sr. P.».*

El informe del Sr. P., ATS adscrito al Departamento de Operaciones, fechado el 5 de agosto de 2009 y redactado manualmente por él mismo, refiere que:

*“(…) en cuanto recibí la llamada de él diciendo lo del accidente salí al lugar encontrándome en las dependencias del M-0. Tiempo tardaría 2 a 5 min. Máximo.*

*Me lo encontré sentado en un bolardo de la plaza, poniendo el coche al lado de él, ayudándole a subir al mismo.*

*El traslado al hospital lo realicé con los sistemas acústicos y luminosos encendidos.*

*En la recepción yo le gestioné el ingreso dando los datos de él.*

*No encuentro mucho sentido ya que se encontraba al lado del Centro de especialidades de la Avda. de Portugal.*

*Cuando subió al coche no llevaba puesto el casco; al preguntarle sólo refería el dolor en el tobillo Izq. Preguntándole si quería una S.V.B dijo que no hacía falta, realizando el traslado en el coche sentado en el asiento delantero con el asiento atrás y el cinturón puesto.*

*A la llegada al hospital le recordé que hiciera una fotocopia del informe del hospital para gestionar el seguro y adjuntado al parte de guardia.*

*Como llevaba la bota puesta y se quejaba del tobillo al tenerlo ya inmovilizado se la dejé puesta.*

*En ningún momento refirió pérdida de conocimiento comprobando que estaba consciente y orientado en todo momento que estuvo conmigo” (folios 228 a 231).*

7. Notificación del trámite de audiencia a la Compañía Aseguradora, a la empresa titular del vehículo, a la empresa en cargada del mantenimiento del vehículo y al propio interesado, realizada el 28 de diciembre de 2009 (folios 234 a 244).



8. Alegaciones de la empresa I, encargada del mantenimiento del vehículo (253 y 254).

9. Alegaciones de la empresa A, como aseguradora de la póliza colectiva de accidentes, de los voluntarios del SAMUR (folio 257).

10. Alegaciones de la empresa C (folios 274 a 279).

11. Alegaciones del reclamante, presentadas el 17 de diciembre de 2009 (folios 231 a 322).

12. Nueva solicitud de informe al Departamento de Relaciones Institucionales y Régimen Interior sobre diversas cuestiones (folios 334 a 336).

Por la Unidad de Comunicaciones y 112, con fecha 24 de febrero de 2010, se remite el informe solicitado, acompañado de diversa documentación, que concluye:

*“1.- Adjunto le remito informe emitido por F.P.R., Jefe del Departamento de Protección Civil con su respuesta a lo expuesto en el apartado 3º punto 1, 3º punto 2 y 5º punto 3 de su petición.*

*2.- Por otra parte y conforme a lo solicitado en el apartado 3º punto 6, hemos recabado información de la división del parque de ambulancias donde nos informan que las motocicletas que generalmente utilizan integrantes del cuerpo de voluntarios de protección civil se usan muy poco durante los meses de invierno. Hemos revisado las dos hojas siguientes de revisión de vehículo a la fecha del accidente de referencia con fecha 26/05/2008 y 27/06/2008, cuya copia se adjunta y en ellas no se refleja incidencia alguna relacionada con la dirección de la citada motocicleta.*

*3.- Respecto al punto 5 apartado 1 no tenemos forma de acreditar la hora de la llamada telefónica que el Sr. C. realizó al Sr. P. estando éste*

*en funciones de Lima de guardia (ya que el Sr. C. llamo desde su teléfono móvil privado al teléfono de lima de guardia) no existiendo por tanto registro de esta llamada, el registro existiría si el Sr. C. hubiera llamado a la Central de Comunicaciones. Por ello tampoco se puede acreditar la hora exacta de la atención prestada por el Sr. P. al Sr. C.*

*Respecto al apartado 5º punto 5 y como ya indicamos en nuestro informe de fecha 06/08/2009 en su punto nº 8 aun siendo cierto que el Sr. P. debería haber informado a la central de comunicaciones de que estaba realizando un traslado solicitando para ello el oportuno nº de informe y aun cuando el Sr. P. incumplió nuestros procedimientos en lo tocante a solicitar una USVA y a realizar el oportuno informe de asistencia, insistimos en nuestra tesis de que el Sr. P. acudió al lugar del accidente y atendió diligentemente al Sr. C. no teniendo elementos de juicio para dudar del informe emitido el 05/08/2009 por el Sr. P. y que figura en el folio 231 del expediente.*

*Destacar que con estas manifestaciones el abajo firmante no reconoce la culpabilidad de nadie.*

*Por último por parte del Departamento de Protección Civil y el abajo firmante hemos intentado contrastar las versiones citando al menos dos veces al Sr. C. a una reunión en la que estaría el Jefe del Departamento de Protección Civil, el Jefe de Unidad de Comunicaciones y el Sr. P. negándose a acudir el Sr. C. a la reunión según expresa por indicación de su abogado.*

*La última fecha para la segunda reunión era hoy compareciendo el Sr. P. y no compareciendo el Sr. C. como hemos indicado. Se adjunta nota de la queja emitida por el Sr. P. al respecto”.*

El informe emitido por el Departamento de Protección Civil con fecha 16 de febrero de 2010 indica que:

*«Apartado Tercero punto 1.*

*El Jefe del Equipo de Guardia gestionó todo lo necesario con la conformidad absoluta del interesado que además solicitó que se procediera tal y como se hizo. Fue el propio interesado el que llamó al teléfono del jefe de equipo de guardia, en lugar de llamar a la Central de Comunicaciones, para que le enviara una unidad.*

*El jefe de equipo de guardia valoró, trató y trasladó con perfecto conocimiento y aceptación del interesado.*

*Punto 2 apartado Tercero folio 283.*

*El responsable del Departamento de Protección Civil, no facilitó al reclamante información alguna sobre la póliza de seguros que es pública y de conocimiento de todos los voluntarios. En todo caso, la afirmación hecha de que el seguro “no tiene cobertura sobre los voluntarios que usen vehículos de servicio” es falsa.*

*Punto 5 apartado Tercero.*

*I es la empresa encargada del mantenimiento de las motocicletas, como del resto de vehículos y existen las hojas de mantenimiento de todas las unidades (incluidas las motocicletas)» (folios 339 a 347).*

13. Nuevo escrito de alegaciones al trámite de audiencia concedido al reclamante (folios 353 a 361)

14. Propuesta de resolución dictada por Director General de Organización y Régimen Jurídico del Área de Hacienda y Administración Pública, de 15 de julio de 2010, desestimando la reclamación deducida por el interesado, por entender prescrita la acción para reclamar (folios 362 a 389).

## CONSIDERACIONES EN 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, el reclamante cuantifica el importe de su reclamación en 31.507,39 euros, 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 e Interior, 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.-** El reclamante está legitimado activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, (LRJ-PAC), una vez superada la polémica que contraponía el término particulares empleado en dicho precepto, con el de personal al servicio de la Administración, habiendo declarado, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2000, RJ 2001\220, que la referencia a los particulares como sujetos pasivos y receptores de los daños comprende tanto a sujetos

privados, como a otras Administraciones o a los agentes de la propia Administración causante del daño.

*«En un sentido amplio y omnicomprendensivo acorde con una tradición normativa muy consolidada, que utiliza la expresión “los particulares” como sujeto pasivo y receptor de los daños –artículos 121 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848 y NDL 12531), 133 de su Reglamento de ejecución de 26 de abril de 1957 (RCL 1957, 843 y NDL 12533) y 106.2 de la Constitución –, comprende e incluye en el mismo, según declaró esta Sala y Sección en sentencia de 24 de febrero de 1994 (RJ 1994, 1235), siguiendo el criterio de otra anterior, del lejano año de 1964, de 8 de febrero (RJ 1964, 1652), no sólo a los sujetos privados, sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública; pues, en realidad, no sólo “los particulares” tendrán este derecho, sino cualquier persona, sea física o jurídica, pública o privada, es decir, cualquier sujeto de derecho que hubiese sufrido la lesión que reúna los requisitos que el citado precepto establece».*

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que titular del servicio y del vehículo en virtud del cual se produjo el accidente.

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 la acción para 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 se presentó el 6 de marzo de 2009 y el accidente tuvo lugar el 12 de diciembre de 2007. Según el informe emitido el 26 de marzo de 2009 del Hospital Clínico San Carlos, el 6 de febrero de 2008 se solicitó rehabilitación que finalizó en mayo de 2009.

La propuesta de resolución entiende prescrita la acción para reclamar porque la rehabilitación es un tratamiento para mejorar la calidad de vida y que el *dies a quo* se inicia desde el momento en que la fractura está consolidada. Aplica, en apoyo de esta tesis las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007 y 12 de noviembre de 2007.

Este Consejo Consultivo no comparte esta tesis porque, como señalan las propias sentencias alegadas, *“el dies a quo para el ejercicio de la acción de responsabilidad por disposición legal ha de ser aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto o aquel en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de secuelas, los tratamientos posteriores encaminados a obtener una mejor calidad de vida o a evitar ulteriores complicaciones en la salud del paciente o la progresión de la enfermedad, no enervan la situación objetiva en que la lesión, enfermedad o secuela consisten”*.

En el presente caso, el quebranto o lesión se produjo el día del accidente con la fractura del tobillo izquierdo que precisó inmovilización con yeso cerrado hasta el 6 de febrero de 2008 y posterior venda con zinc con necesidad de dos bastones para ayudarse, pautándose tratamiento rehabilitador.

No puede considerarse, como señala la propuesta de resolución, que la lesión con sus secuelas quedó determinada el 22 de febrero de 2008, cuando se pautó el tratamiento rehabilitador y que éste es un *“tratamiento recibido para mejorar su calidad de vida”*.

Esta interpretación, contraria al principio *“pro actione”*, contradice la copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia, entre otras la Sentencia de 12 de noviembre de 2007 (recurso de casación 3743/2004) que declara: *“el art. 142.5 de la Ley 30/92 prevé que en el caso de los daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de un año establecido para el ejercicio de la acción de responsabilidad*

*patrimonial comenzará a contarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas, habiendo declarado la jurisprudencia reiteradamente que dicho plazo de prescripción no puede computarse mientras no queden completamente determinadas las secuelas, es decir, se produzca la estabilización o término de los efectos lesivos en la salud del reclamante (por todas las sentencias de 4-10-2004 [RJ 2004, 6537] y 27-10-2004 [RJ 2005, 1082] que cita las de 28-4-1997 [RJ 1997, 3408] y 26-5-1994 [RJ 1994, 3749]).*

*Con ello se persigue que el perjudicado pueda demorar el ejercicio de la acción hasta el momento que conozca de manera definitiva el alcance de los daños sufridos, retrasando hasta entonces el inicio del cómputo del plazo de prescripción, en beneficio del afectado en cuanto propicia que pueda formular una reclamación que comprenda la reparación de la totalidad de los perjuicios derivados del acto lesivo, es decir, una reparación integral según el principio que informa la materia y teniendo en cuenta que el reconocimiento del derecho exige acreditar la realidad del daño”.*

En consecuencia, no puede considerarse prescrita la acción para reclamar.

**TERCERA.-** 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. Por último, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJAP-PAC y 11 del RPRP, así como las entidades interesadas, entidad aseguradora de la póliza colectiva de accidentes a favor de los voluntarios del SAMUR, la compañía aseguradora de la motocicleta,



el fabricante del vehículo y la empresa contratada para el mantenimiento de los vehículos del SAMUR.

**CUARTA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución, y por el Título X, Capítulo Primero, además de la Disposición Adicional 12<sup>a</sup>, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración –v. sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008–, entiende que esa responsabilidad comporta el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión resulte del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la

Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

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).

**QUINTA.-** Acreditada la realidad de los daños, fractura del maleolo peroneo izquierdo, y contusiones en muslo y espalda que resulta de los informes médicos aportados, es necesario analizar si concurre en el presente caso la relación de causalidad definida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según Sentencia 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.

Alega el reclamante que el accidente que le provocó el daño fue ocasionado por el defectuoso funcionamiento de la motocicleta que utilizaba que tenía grandes vibraciones.

Posteriormente, mediante escrito presentado el 29 de abril de 2009, denuncia una defectuosa asistencia sanitaria prestada por el SAMUR, que no aplicó el protocolo de actuación correspondiente.

No cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria recae, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, en quien reclama esa responsabilidad (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000– entre otras).

Sobre la defectuosa –a juicio del reclamante– asistencia sanitaria prestada por el SAMUR, éste no prueba que ésta haya supuesto un agravamiento o peor pronóstico de su lesión, por lo que debe concluirse que hay ausencia de daño. Así, según refiere el reclamante en su escrito inicial, *“la dirección y el manillar de la moto comenzaron a vibrar de una forma muy fuerte hasta que, finalmente, perdió el control del vehículo, lo que hizo que se precipitase al suelo de forma que el mismo hizo presa sobre el miembro inferior izquierdo fracturándole la base de la tibia y con un arrastre por el suelo impulsado por la tracción de la moto por varios metros a través del asfalto ocasionándole diversas contusiones en muslo y espalda.”*

Tampoco presenta el reclamante ningún informe médico que demuestre que las lesiones sufridas en el accidente hayan sufrido un empeoramiento como consecuencia de la –a su juicio– mala asistencia sanitaria, limitándose a señalar que *“el LIMA* (supervisor y responsable de la guardia de

Técnicos de Emergencias voluntarios) *le trasladó al centro hospitalario, dentro de una actuación negligente, imprudente y poniendo en peligro las lesiones y la integridad física del paciente*”.

Como se ha expuesto, el daño ha de ser efectivo. En el presente caso, se cumple este requisito respecto de los daños sufridos por el accidente. Sin embargo, las lesiones sufridas no sufrieron un empeoramiento como consecuencia de la asistencia sanitaria prestada por el SAMUR.

En cuanto a los daños sufridos por el accidente, que sí resultan acreditados, es preciso examinar si concurre el nexo causal entre éstos y un defectuoso mantenimiento por parte del SAMUR de los vehículos disponibles para el desarrollo de sus funciones.

Del informe emitido por el encargado de División de Parque de Vehículos, de 27 de abril de 2009, se desprende que el vehículo fue puesto en funcionamiento el 10 de enero de 2007; que tenía 569 kilómetros el día del accidente; que existe una empresa encargada del mantenimiento y revisión de los vehículos, si bien, en el presente caso, al tratarse de un vehículo de menos de dos años y estar en garantía, la revisión y mantenimiento de la misma pertenecen a la empresa fabricante, E, reseñando que la primera revisión correspondía a los 3.000 kilómetros.

Del mismo modo, el informe emitido el 24 de febrero de 2010 por el Jefe de Unidad de Comunicaciones y 112 declara que *“hemos recabado información de la división del parque de ambulancias donde nos informan que las motocicletas que generalmente utilizan integrantes del cuerpo de voluntarios de protección civil se usan muy poco durante los meses de invierno. Hemos revisado las dos hojas siguientes de revisión de vehículo a la fecha del accidente de referencia con fecha 26/05/2008 y 27/06/2008, cuya copia se adjunta y en ellas no se refleja incidencia alguna relacionada con la dirección de la citada motocicleta*”.

Frente a estos informes, el reclamante se limita a señalar que la avería se ha producido en otras ocasiones, pero es difícil saber el día exacto.

Se observa, por tanto, una falta absoluta de prueba sobre los hechos alegados por el reclamante, sin que resulte ratificado por algún testigo. Además, la supuesta avería tampoco fue constatada por el taller donde se repararon los daños producidos por el accidente.

En consecuencia, no se acredita la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación al no concurrir los requisitos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial.

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, 29 de septiembre de 2010