



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de marzo de 2001, D.^a M G. P., profesora de la Facultad de Educación de la Universidad de Murcia, sufrió un accidente de circulación cuando se dirigía en un vehículo particular a realizar una entrevista con maestros del Colegio Público "José Marín" de Cieza, en cumplimiento de sus funciones de tutora del Prácticum de Maestro.

En escrito dirigido al Gerente de la Universidad de Murcia, la profesora comunica que sobre las 17 horas del día 22 de marzo sufrió el citado accidente, de forma casual y fortuita al ser deslumbrada por el sol, causando daños importantes al vehículo y solicitando que "*se cubran los daños existentes de acuerdo con el convenio que existe entre la Universidad de Murcia y la Facultad de Educación*".

El convenio a que de forma tan genérica e indeterminada alude la Sra. G. serían las instrucciones dictadas por la Gerencia de la Universidad, con fecha 2 de enero de 2001, "*para la compensación de daños propios en vehículos particulares causados a consecuencia de desplazamientos con motivo de la impartición de prácticas curriculares por la Facultad de Educación*". En estas instrucciones la Universidad se compromete a compensar los daños que sufran los profesores en sus vehículos particulares, cuando se cumplan diversos requisitos que aquéllas especifican. De ellas cabe destacar la limitación de la cuantía máxima de la compensación en 400.000 pesetas y que ésta, a la que se denomina "ayuda", no supondrá reconocimiento de responsabilidad patrimonial por parte de la Universidad.

SEGUNDO.- Además de la solicitud de la reclamante y de las instrucciones de la Gerencia, en el expediente constan, en relación con el accidente y los daños sufridos, los siguientes documentos:

- Comunicación de visita por parte de la profesora a los centros de prácticas en la que consta la fecha en que se va a realizar la visita, el 22 de marzo de 2001, recorrido a efectuar (Murcia-Cieza) y el vehículo a utilizar, que a la postre será con el que sufra el percance. El Decano informa, en el mismo documento, que los datos que en él aparecen se corresponden con la planificación del Prácticum.
- Certificación del servicio de grúa que retiró el vehículo, en el que se indica que el accidente tuvo lugar a la entrada de Cieza, por la carretera de Madrid antigua, señalando que se traslada el vehículo al servicio oficial correspondiente, al presentar daños que le impedían circular.
- Póliza de seguro del vehículo y recibo del pago de la prima. Dicho seguro no cubre los daños sufridos por el vehículo. Consta como propietario del vehículo la mercantil M. A. S. A. y como tomador D. J. J. M. N., indicándose asimismo que el destino del vehículo es el de "*uso particular vida privada exclusivamente*".
- Declaración jurada de la reclamante en la que afirma que el vehículo siniestrado es de su propiedad.
- Presupuesto del taller de reparación que asciende a 753.255 pesetas.
- Factura del mismo taller a nombre de la reclamante, por importe de 565.455 pesetas.

TERCERO.- Con fecha 22 de mayo de 2001 se traslada al Área de Control Interno de la Universidad de Murcia, a efectos de su fiscalización, propuesta de la Gerencia de proceder al

pago de 400.000 pesetas a D^a. M. G. P. en compensación por los daños sufridos en el ejercicio de sus funciones.

El Área de Control Interno pone de manifiesto que las instrucciones de la Gerencia que se han seguido para la tramitación de la solicitud de la profesora G. P., no fueron sometidas a fiscalización previa ni a informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad. Respecto de la concreta propuesta de pago, se advierte que no se han acreditado diversos extremos, tales como la propiedad del vehículo, la supervisión por la Universidad de la reparación, ni la autorización del Decano para efectuar la visita al centro, exigencias todas ellas contenidas en la citadas instrucciones.

Con posterioridad a estos reparos, consta informe del Técnico Especialista en Transporte de la Universidad en el que se hace constar que éste, pocos días después del siniestro, se personó en el taller donde estaba depositado el vehículo y recomendó su reparación en el mismo, al tratarse de un servicio oficial.

CUARTO.- Requerida la reclamante a acreditar la propiedad del vehículo con un documento oficial como el Permiso de Circulación del automóvil, ésta presenta un escrito dirigido al Rector de la Universidad en el que, tras referir los hechos en que fundamenta su solicitud, manifiesta que el coche, aun constando como propietario del mismo la mercantil M. A. S. A., de la cual es Consejero y Vicepresidente su esposo, D. J. J. M. N., es de su propiedad y que en el momento de sufrir el accidente lo utilizaba al servicio de la Universidad, por lo que pide que se le reconozca y satisfaga la indemnización que tiene solicitada.

QUINTO.- El informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad de Murcia, de 5 de noviembre de 2001, considera que el procedimiento instado por la reclamante es un procedimiento de responsabilidad patrimonial y que las Instrucciones de la Gerencia tienen por objeto regular la tramitación y el impulso de estos expedientes, pero que, en virtud del principio de jerarquía normativa, no pueden ir en contra del régimen general de responsabilidad patrimonial. No obstante lo anterior, el informe concluye considerando adecuadas tanto la tramitación del procedimiento como la indemnización de 400.000 pesetas, aunque se recuerda la necesidad de someter el expediente a este Consejo Jurídico.

SEXTO.- Finalmente, con fecha 15 de noviembre de 2001, por la Gerencia de la Universidad se formula propuesta de resolución en la que, contestando a las observaciones formuladas por el Área de Control Interno, considera que la autorización decanal para la realización de la visita de prácticas se encuentra suficientemente acreditada y que la tarea de supervisión de la reparación por parte de la Universidad se ha realizado por técnico competente. Igualmente se argumenta que el perjuicio patrimonial sufrido por la profesora reclamante se ha producido precisamente por tenerse que desplazar en viaje oficial, operando por tanto el instituto de la responsabilidad patrimonial y fijando la indemnización a abonar en 400.000 pesetas.

SÉPTIMO.- Con fecha 10 de diciembre de 2001, el Rector de la Universidad de Murcia remite al Consejero de Educación y Universidades el expediente a fin de recabar el dictamen de este Consejo Jurídico, lo cual se lleva a efecto mediante oficio de 12 de diciembre de 2001, registrado de entrada el 28 del mismo mes.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen

Tanto el escrito de remisión del expediente solicitando la emisión de Dictamen como la Asesoría Jurídica de la Universidad de Murcia han considerado que, de acuerdo con el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, la consulta tiene carácter preceptivo.

Aceptando que la posición jurídica de las Universidades públicas es peculiar y presenta caracteres que la convierten en personificaciones especiales, el Consejo Jurídico comparte el criterio expresado por la autoridad consultante.

El artículo 2.2 LPAC configura, con carácter básico, la Administración institucional, tipología que es recogida también por el artículo 1.2,d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, caracterizándola por su vinculación o dependencia de una administración territorial. Debe descartarse que la Universidad dependa de otra Administración, como sucedería si fuese un ente institucional típico, ya que el ámbito de su autonomía académica lo impide, pero sí es necesario también advertir que su estatus no es el de una administración independiente, ya que realiza un servicio público (el de la educación superior, art. 1 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre) competencialmente atribuido a la Comunidad Autónoma, que es el ente a quien corresponde el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, modalidades o grados, de acuerdo con el artículo 27 CE, según expresa el artículo 16 EA. Este vínculo entre Universidad y Administración regional se establece a partir del Real Decreto 948/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en materia de Universidades, cuyo Anexo, apartado b), 1, dice literalmente: "se traspasa a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Universidad de Murcia". Es decir, la Administración universitaria es un servicio transferido a la Administración regional y, como consecuencia de ello, una reclamación de responsabilidad patrimonial deducida ante una Universidad de la Región, es presentada "ante la Administración Regional" (art. 12.9 LCJ), lo que convierte a la consulta en preceptiva.

SEGUNDA.- Acerca de la naturaleza de la reclamación

Antes de analizar las diversas cuestiones que plantea la reclamación de la Sra. G.P., resulta necesario determinar cuál es su verdadera naturaleza, para lo cual será preciso efectuar una previa reflexión sobre las instrucciones de la Gerencia, de 2 de enero de 2001, para la compensación de los daños que sufren los profesores en sus vehículos propios con ocasión de su utilización para la impartición de prácticas curriculares de la Facultad de Educación, dado que a ellas parece remitirse la interesada en su escrito inicial.

Así, en una primera aproximación podría pensarse que dichas instrucciones establecen un sistema específico de compensación de daños, al margen del sistema general de responsabilidad patrimonial, como incluso llega a afirmarse en su apartado 9. No obstante, si bien las instrucciones señalan que la compensación que en ellas se establece no supone el reconocimiento de responsabilidad patrimonial, no llegan a determinar cuál es el título en el que se fundamentan ni cuál su verdadero carácter. En este sentido, atendiendo a las características de dicha compensación, cabría considerarla como una figura muy próxima a las indemnizaciones por razón del servicio que las distintas Administraciones Públicas establecen a favor de sus funcionarios para retribuir los gastos y disminuciones patrimoniales que aquéllos sufren o abonan como consecuencia de la realización de algún servicio. Sin embargo, el supuesto contemplado en las citadas instrucciones, consistente en sufrir el funcionario daños patrimoniales en su vehículo particular con ocasión de un desplazamiento impuesto por el ejercicio de sus funciones, no se encuentra recogido entre aquellos que dan lugar a indemnización de conformidad con el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, por el que se regulan las indemnizaciones por razón del servicio, ni en la Orden de 31 de julio de 1985, por la que se regula la indemnización y uso de vehículos particulares por razón del servicio. Por otra parte, resulta evidente que difícilmente puede admitirse que el normal desempeño de sus funciones, por el empleado público, haya de acarrearle un sacrificio de su patrimonio personal, sin que la Administración a la que sirve y causante de aquel perjuicio lo compense.

En definitiva y dado que la normativa específica en materia de Función Pública no prevé estos supuestos como susceptibles de indemnización por razón del servicio, habrá de acudirse a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración en orden a resarcir a la interesada por los daños sufridos. Así lo entendió también la Asesoría Jurídica de la Universidad, cuando en su informe califica la reclamación de la Sra. G.P. como de responsabilidad patrimonial. Por ello, las instrucciones de la Gerencia deben ser entendidas no tanto como un convenio entre la Universidad y una de sus Facultades por el que se establece un sistema específico de compensación de daños, como considera la interesada, sino como el instrumento del que se sirve la Gerencia para señalar, de conformidad con el artículo 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), las directrices que habrán de seguir los órganos jerárquicamente dependientes de la misma en la tramitación y desarrollo de las reclamaciones que se presenten por los profesores para la compensación de los daños que sufran en sus vehículos particulares durante el ejercicio de sus funciones docentes; pero nunca al margen del sistema de responsabilidad patrimonial, sino plenamente integrado en él y sometido, por tanto, a la regulación de esta institución. Todo ello sin perjuicio de que esta normativa general pueda ser completada por las instrucciones de la Gerencia, pero nunca contradicha por ellas, dado que carecen de fuerza normativa, como se desprende del artículo 21.2 LPAC, que establece que el incumplimiento de las instrucciones no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, siendo su única finalidad la de dirigir las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes de aquel que las dicta. En atención a lo expuesto, la resolución de la solicitud de la Sra. G.P. exigirá no sólo que se cumplan todos los trámites que preceptúan el artículo 142 LPAC y el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante RRP), sino también y sobre todo, la comprobación de la concurrencia de los requisitos que, establecidos con carácter básico por los artículos 139 y 141 LPAC, determinan el nacimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

TERCERA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

El análisis de la legitimación para reclamar exige atender a la ausencia de acreditación en el expediente de la propiedad del vehículo siniestrado. Consta únicamente la declaración jurada de la Sra. G. en tal sentido, así como la póliza de seguro en la que figura como tomador D. J. J. M. N., de quien aquélla afirma que es su marido, sin que conste tampoco acreditada dicha relación, aun cuando sería fácilmente demostrable mediante la aportación del correspondiente Libro de Familia. No obstante, la legitimación activa en materia de responsabilidad patrimonial viene atribuida a quien soporta el daño, recayendo dicha condición en el presente caso en la Sra. G., a cuyo nombre se extiende la factura por la reparación de los perjuicios sufridos en el vehículo utilizado en cumplimiento de sus funciones como profesora de la Universidad y, por tanto, al servicio de ésta.

La solicitud se presentó dentro del plazo de un año de producirse el hecho dañoso, según previene el art. 142.5 LPAC.

El procedimiento tratado se ha ajustado a las instrucciones de la Gerencia de la Universidad, y no tanto al establecido con carácter general por la LPAC y por el RRP, como se aprecia ya desde el escrito inicial de la Sra. G., quien se remite a aquellas instrucciones, denominándolas convenio entre la Universidad de Murcia y la Facultad de Educación, y que no incorpora algunos de los extremos que, de acuerdo con el artículo 6.1 del citado Reglamento, deben hacerse constar en las reclamaciones, tales como la especificación de las lesiones sufridas y la evaluación económica de las mismas, lo que se debería haber puesto de manifiesto a la

interesada para que procediera a subsanar dichas deficiencias.

Tampoco se sigue en la tramitación el procedimiento general de las reclamaciones patrimoniales, dado que no se produce un acto expreso de admisión de la reclamación (artículo 6.2) ni se designa instructor. En cuanto a la fase de instrucción del procedimiento, no se realiza actividad probatoria alguna tendente a precisar las circunstancias en que se produjo el accidente, ni a intentar determinar si en él intervino una imprudencia grave de la conductora que pudiera excluir o, cuando menos, disminuir la responsabilidad patrimonial de la Universidad de Murcia, por lo que debe entenderse que ésta da por cierto el relato de hechos que realiza la reclamante.

Por otra parte, en la documentación obrante en el expediente no consta que se diera a la Sra. G.P. la audiencia prevista en el artículo 11 RRP, sino que en realidad únicamente se le requiere para que acredite mejor la propiedad del vehículo siniestrado, a lo cual aquélla responde con un escrito dirigido al Rector de la Universidad, en cuyo apartado tercero manifiesta que, como la resolución de su solicitud se demora, se ve obligada a recurrir ante él para pedir que se le reconozca la indemnización solicitada. La existencia de este escrito, de fecha 24 de julio de 2001, de cuyo contenido se desprende que la reclamante conocía la tramitación que se le había dado a su solicitud, debe de ser lo que permite afirmar a la Asesoría Jurídica de la Universidad, en informe de 5 de noviembre de 2001, que se ha dado audiencia a la solicitante. Sin embargo, el Consejo Jurídico no puede compartir dicha apreciación, dado que en este informe es la primera vez, en todo el procedimiento seguido por la solicitud de la Sra. G., en la que se califica dicha reclamación como de responsabilidad patrimonial de la Administración, señalando que debe acudirse al régimen general de esta institución e indicando que las instrucciones de la Gerencia tienen por objeto, precisamente, regular la tramitación y el impulso de los expedientes de responsabilidad, pero sin que puedan ir en contra de lo establecido en aquel régimen general. La trascendencia de este informe derivaría del hecho de que, al calificar la reclamación de la Sra. G.P. como de responsabilidad patrimonial, quedaría sin efecto la limitación cuantitativa contemplada por las instrucciones de la Gerencia, al ser contrario al principio de indemnidad que rige nuestro sistema de responsabilidad patrimonial y que exige una reparación integral del daño sufrido, de tal forma que el patrimonio del perjudicado debe resultar inalterado.

En definitiva, dada la trascendencia del informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad, resulta evidente que éste debió ponerse en conocimiento de la reclamante antes de que se efectuara la propuesta de resolución. Por ello, y como quiera que tal informe es posterior al escrito de alegaciones de la reclamante, no cabría entender cumplido el preceptivo trámite de audiencia contemplado en el artículo 11 RRP, que exige que su realización se produzca una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de efectuar la propuesta de resolución. No obstante, de las consideraciones que siguen se advertirá que dicha omisión no genera indefensión a la interesada, por lo que ningún efecto invalidante ha de tener.

CUARTA.- La relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos universitarios y el daño producido. Existencia de lesión.

De la documentación obrante en el expediente cabe considerar acreditada la existencia de un daño o perjuicio patrimonial efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona, que no tiene el deber jurídico de soportarlo y derivado de un hecho, el accidente de circulación, que cabe imputar a la Administración dado que se produce en el ejercicio de funciones públicas docentes y precisamente con motivo de ellas, durante un desplazamiento efectuado con un vehículo particular, contando con el consentimiento para ello del Decano de la Facultad de Educación.

Asimismo, no se ha probado por la Universidad de Murcia la concurrencia de dolo o culpa

grave de la conductora que pudiera enervar o disminuir la responsabilidad pública, lo cual determina que haya de reconocerse ésta, al concurrir los requisitos exigidos para ello por los artículos 139 y 141 LPAC, declarando el derecho de la interesada a ser indemnizada.

QUINTA.- Cuantía de la indemnización

En su reclamación, la interesada solicita que se cubran los daños existentes de acuerdo con las tantas veces citadas instrucciones de la Gerencia (que ella denomina convenio entre la Facultad de Educación y la Universidad) para que sea reparado su vehículo, sin especificar el alcance de dichos daños ni su evaluación económica y sin que por parte de la Universidad se le haya requerido la subsanación de dichas deficiencias, lo que habría permitido determinar con exactitud la indemnización solicitada. Esa indeterminación acerca de lo solicitado obliga a interpretar el alcance del *petitum*, ya que al referir la reclamación a las instrucciones de la Gerencia, podría interpretarse que la Sra. G.P. está limitando su pretensión indemnizatoria a la cuantía máxima establecida en las mismas, aun cuando los perjuicios realmente sufridos habrían sido mayores. Si a ello se une la previsión contenida en el artículo 89.2 LPAC acerca de la congruencia de la resolución con los pedimentos del interesado, resulta evidente que de la interpretación que se haga del alcance cuantitativo de la solicitud dependerá la cuantía de la indemnización.

No obstante, ya se ha señalado antes que el principio de indemnidad hace inviable dicha interpretación limitativa, por lo que debe entenderse que lo que realmente se reclama es que se cubran los daños existentes, obviando la referencia que la interesada, confiada en la apariencia de legalidad de las mismas, hace de las instrucciones de la Gerencia.

Si, por el contrario, la Universidad interpretara la petición de la Sra. G. en el sentido de que lo solicitado fueran únicamente 400.000 pesetas, a la vista de los razonamientos que anteceden, procedería que aquélla se dirigiera a la reclamante instándole a mejorar su solicitud, de conformidad con el artículo 71.3 LPAC.

Y es que, en cualquier caso, el Tribunal Supremo, en sentencia de 4 de mayo de 1995 tiene declarado que "*es doctrina legal, recogida, entre otras, en nuestras sentencias de fechas 2 de julio de 1994 y 11 de febrero de 1995, que la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral*". Pues bien, habiéndose declarado la existencia de responsabilidad patrimonial y sin que por la Universidad de Murcia se discuta el importe de la reparación del vehículo siniestrado, ni se haya probado la existencia de circunstancias eximentes o modificativas de la citada responsabilidad, el *quantum* indemnizatorio debe coincidir con el importe consignado en la factura emitida por la empresa que reparó el vehículo, que obra al folio 10 del expediente, sin que pueda operar una limitación de máximos establecida en un instrumento, las instrucciones de la Gerencia, que si bien puede orientar la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, no puede establecer límites a una de las garantías básicas de los ciudadanos ante la Administración.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios universitarios docentes y el daño sufrido por la reclamante.

SEGUNDA.- El importe de la indemnización deberá determinarse de acuerdo con lo indicado en la Consideración Quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.