



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **64/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 13 de junio de 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente en el parking de la puerta principal de la Facultad de Educación (expte. **161/11**), aprobando el siguiente Dictamen, con la abstención del Sr. x, por la causa establecida en el artículo 28.2,e) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 30 de noviembre de 2010, x, personal docente de la Universidad de Murcia (UMU), presenta un escrito en el registro auxiliar de dicha Universidad, por el que pone en conocimiento de la citada Institución que el día 24 de noviembre de 2010, siendo las 19:30 horas, cuando se disponía a salir del parking de la Facultad de Educación, cuando estaba dando marcha atrás, un hierro cortado y mal situado junto al bordillo de la acera le rajó la rueda izquierda de su vehículo. Los hechos fueron presenciados por diversos testigos, entre ellos personal de seguridad del Campus. Ante la imposibilidad de quitar la rueda para cambiarla, fue preciso requerir los servicios de una grúa que trasladó el vehículo hasta un taller para su reparación. Solicita una indemnización de 234,43 euros por los daños sufridos, que acredita mediante factura que une a su escrito.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, el Área de Contratación, Patrimonio y Servicios de la UMU, con fecha 7 de diciembre de 2010, dirige escrito al Jefe de Equipo de Control de Accesos del Campus de Espinardo a fin de que informe sobre las circunstancias que rodearon al incidente.

El requerimiento es cumplimentado mediante la emisión de un informe del siguiente tenor literal:

"Según parte de incidencias realizado por este servicio ese día (24 de noviembre de 2010), se requirió nuestra presencia en el lugar de los hechos, observando que una de las ruedas del vehículo

estaba clavada en un hierro que estaba situado a la entrada del aparcamiento de la puerta principal de la Facultad de Educación. Supuestamente el saliente estaba en uno de los agujeros que soportaba el vallado que en su día había colocado la empresa constructora -- en todo el perímetro del anexo cuando estaba en obras".

Finaliza el informe señalando que se encuentra justificada la reclamación formulada por la x.

TERCERO.- Con fecha de 25 de enero de 2011, se acuerda la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se notifica a la reclamante el día 14 de febrero de 2011.

El día 23 de febrero de 2011 se pone en conocimiento de la aseguradora de la UMU, a través de la correduría de seguros, la reclamación presentada por la interesada, adjuntándole el expediente, y se le concede plazo para que formule las alegaciones que estime pertinentes.

Con la misma fecha y en el mismo sentido se da traslado del expediente a la --, al considerar que los hechos tuvieron lugar por una actuación de la misma.

No consta que ninguna de estas entidades hiciera, en este trámite, uso de su derecho al no comparecer ni formular alegación alguna.

CUARTO.- Con fecha 13 de mayo de 2011 se formula propuesta de resolución estimatoria de las pretensiones de la reclamante, al considerar que ha quedado acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Dicha propuesta fue informada favorablemente por la Asesoría Jurídica de la UMU, aunque el letrado informante considera que, a tenor de lo prevenido en el artículo 198 de la, entonces vigente, Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, será obligación del contratista indemnizar los daños y perjuicios causados, puesto que los mismos no se han ocasionado como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por la misma.

QUINTO.- A continuación aparece en el expediente escrito de la compañía aseguradora de la UMU del siguiente tenor:

"En relación con el siniestro de referencia, a la vista de la propuesta de resolución estimatoria, consideramos que la Universidad de Murcia debería desestimar la presente reclamación, teniendo en cuenta que la responsabilidad, en caso de acreditarse, debería recaer sobre la empresa contratista de las obras, que había colocado el saliente que soportaba el vallado en el perímetro anexo cuando estaba en obras, --".

SEXTO.- Con fecha 13 de junio de 2011 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

Con este carácter se ha recabado el Dictamen por parte de la autoridad consultante respecto a la presente reclamación ejercitada contra la Universidad de Murcia, de acuerdo con el parecer del Consejo Jurídico, expresado en el Dictamen 74/2002.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación se ha interpuesto en plazo y por quien goza de legitimación activa para ello, remitiéndonos en este punto a la doctrina del Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 75/1999 y 145/2006), acogiendo la del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostienen que no es admisible excluir del concepto de "particulares", a que se refiere el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

II. En cuanto a la legitimación pasiva, también se ha acreditado que el accidente se produjo en instalaciones (aparcamiento de la Facultad de Educación) pertenecientes a la UMU. Se trata, pues, de unos daños que se imputan a elementos materiales en donde se presta un servicio público, por lo que

conviene recordar que cuando el elemento real en el que se produce el daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al servicio. Pues, como indicamos en nuestro Dictamen núm. 153/2004, *"lo que distingue la actividad administrativa en el sentido de los servicios públicos a los que se refiere la ley cuando disciplina la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no es que sus elementos instrumentales sean diferentes o estén modificados en función de una actividad prestacional o de otra índole de la Administración, sino el fin a que en su conjunto la actividad administrativa se dirige (satisfacción de los intereses generales), el carácter con que lo hace (de modo continuo o regular), los límites a que está sujeta (los fijados por la atribución de potestades por el ordenamiento jurídico) y las prerrogativas inherentes a la específica regulación del ejercicio de las potestades en el marco del derecho público. Los elementos personales o reales que se integran en la actividad administrativa no deben ser diferentes de los necesarios para el desarrollo de cualquier actividad humana útil o productiva, pues su característica radica en la afección teleológica o instrumental al servicio"*.

III. Tanto el artículo 198 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público -de aplicación en el momento de ocurrir los hechos objeto del presente Dictamen-, como el 214 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establecen lo siguiente:

1. *Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.*

2. *Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.*

3. *Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.*

4. *La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.*

Dentro de esta norma distributiva de la responsabilidad de la Administración y de los contratistas para el caso de que los daños se produzcan en el curso de la ejecución del contrato, la regla general es que la responsabilidad será del contratista, salvo que el daño causado sea consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración, dándose al perjudicado la facultad de que pueda utilizar el trámite del párrafo 3 de este artículo para dilucidar ante quién debe hacer efectiva la acción.

Como ya tuvo ocasión de indicar este Consejo Jurídico en sus Dictámenes números 2/2000, 9, 20, 31 y 32, todos de 2002, y 177/2006, así como en la Memoria correspondiente al año 2003, la interpretación sistemática del entonces artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hoy artículo 214 TRLCSP, nos lleva a concluir que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta debe resolver respondiendo directamente de los daños causados por el concesionario o contratista, sin perjuicio de la acción de regreso que debe ejercitar contra aquéllos a fin de determinar el grado de responsabilidad que les pueda alcanzar por los hechos. A este respecto el Consejo de Estado ha declarado que los particulares no tienen el deber de soportar la incertidumbre jurídica de la última imputación del daño (Dictámenes de 18 de junio de 1970, 21 de julio de 1994, 28 de enero de 1999 y 22 de febrero y 30 de mayo de 2007). En este mismo sentido se ha pronunciado también el Tribunal Supremo al afirmar que la naturaleza netamente objetiva de la responsabilidad de la Administración impide a ésta desplazar la misma al contratista, sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra éste (entre otras, sentencias de 19 de mayo de 1987 y de 23 de febrero de 1995), a lo que habría de añadirse, sin perjuicio también de que el contratista, tras la resolución administrativa, satisficiera voluntaria y directamente el pago al perjudicado, que sería lo lógico en aras de la economía de trámites (Dictámenes 2/2000 y 177/2006).

IV. Desde la óptica del procedimiento administrativo seguido por el órgano instructor, se observan las siguientes anomalías:

a) A tenor de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado. Sólo se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 84 LPAC).

El trámite de audiencia se incardina dentro de los principios del Derecho de que nadie puede ser condenado sin ser previamente oído. Principio general del Derecho, que nuestra Constitución recoge, para el ámbito del procedimiento administrativo, en el artículo 105.c). La constitucionalización del trámite lo ha convertido en uno de los ejes alrededor de los que gira el procedimiento administrativo, de forma que su omisión constituye un vicio esencial del procedimiento, desencadenante de la declaración de nulidad.

En el presente caso, dicho trámite se ha obviado, pero atendiendo a que esta circunstancia no ha generado indefensión alguna en la reclamante, pues sus pretensiones han sido aceptadas de plano en la propuesta de resolución, y teniendo presentes los principios de eficacia, economía procedimental y salvaguarda de los derechos de los interesados, entre los que figura el de recibir a la mayor brevedad posible una resolución expresa y motivada, el Consejo considera pertinente examinar el fondo de la cuestión planteada.

b) En relación con la propuesta de resolución se detectan las siguientes irregularidades:

- Tras este trámite no cabe informe alguno salvo, claro está, el del este Órgano Consultivo. En el expediente se observa cómo contraviniendo esta regla procedimental se han incorporado dos informes, uno de la Asesoría Jurídica de la UMU y otro de la aseguradora de dicha Entidad.

- De conformidad con los artículos 13.2 RRP y 89 LPAC la resolución que ponga fin al procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial *"decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo"*. Tales preceptos cabe hacerlos extensivos a la propuesta de resolución, en tanto que constituye la base técnica en la que se fundamentará la resolución final del procedimiento. Examinada la propuesta contenida en el expediente sometido a consulta, es de apreciar una infracción de lo dispuesto en los preceptos transcritos, pues omite cualquier referencia a una de las cuestiones planteadas en el procedimiento, cual es la determinación de la responsabilidad de la empresa contratista, pues si bien es cierto que el carácter directo de la responsabilidad patrimonial, como decíamos antes, no puede verse excluido por la interposición de un contratista en su gestión, pues lo contrario haría quebrar el carácter garantista que la institución tiene para los particulares, ello no empece para que, dándose aquella responsabilidad por ser imputable el daño a giro o tráfico de la Administración, quien haya de satisfacer la indemnización sea la persona con quien la Administración ha contratado, bien voluntariamente una vez determinado tal hecho por la Administración, bien por la vía de regreso. Circunstancia que debe recogerse en la propuesta de resolución.

TERCERA.- Incidencia del aseguramiento de la responsabilidad patrimonial en la posibilidad de declarar ésta en vía administrativa.

El hecho de que la Administración celebre un contrato de seguro de responsabilidad civil, no priva a los particulares de la posibilidad de presentar reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa si entienden que la Administración les ha causado un daño y que concurren los demás requisitos establecidos en el artículo 139 LPAC. En efecto, la Administración no puede ampararse en un contrato para eludir el cumplimiento de normas legales y reglamentarias, como son las que regulan el procedimiento de responsabilidad patrimonial que establecen, como es bien sabido, el carácter directo de este instituto. En este sentido el artículo 145.1 LPAC dispone que *"para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el capítulo I de este Título -es decir, la responsabilidad patrimonial- los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio"*, sin excepción alguna, de modo que es igualmente aplicable aunque se haya celebrado un contrato de seguro.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando existe ese seguro y el hecho que da lugar a la declaración de responsabilidad patrimonial se encuentra entre las contingencias aseguradas, el pago de la indemnización corresponde en última instancia a la aseguradora contra la que la Administración podrá, en el supuesto de que así no lo hiciese, ejercer las acciones que le correspondan en virtud del contrato con ella suscrito.

En el supuesto que nos ocupa no consta acreditado si la aseguradora se ha hecho cargo de la indemnización reclamada, aunque en los términos que se manifiesta en el escrito que envía a la vista de la propuesta de resolución, permite presumir que no ha sido así. En cualquier caso, si finalmente se

resolviese en el sentido de estimar la reclamación formulada, antes de proceder al pago de su cuantía se deberá comprobar si la interesada ha percibido algún tipo de indemnización por dicho concepto.

CUARTA.- Relación de causalidad.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en aseguradora universal 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, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Del expediente remitido cabe considerar probado que se produjo el accidente en el lugar y fecha indicados, así como que, a consecuencia de él, se derivaron los daños alegados por la reclamante. Por tanto, puede estimarse que existe un daño real y evaluable económicamente.

Respecto de la posible existencia de nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el resultado dañoso, puede afirmarse la conformidad de este Consejo con la propuesta de resolución que concluye las actuaciones practicadas, afirmando que en el supuesto sometido a Dictamen concurren los requisitos que la LPAC exige para que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea declarada.

En efecto, ha quedado demostrado que el origen del daño lo constituye la existencia de un hueco en la entrada del aparcamiento de la Facultad de Educación, circunstancia que se produjo como consecuencia de las obras que se habían llevado a cabo por la empresa --, tal como reconoce el Jefe del Equipo de Control de Accesos del citado Campus, lo que, a juicio de este Órgano Consultivo, constituye un anómalo funcionamiento de un servicio público cuyo perjuicio no viene obligado a soportar la reclamante, que en nada contribuyó a la producción del siniestro.

Por todo ello, al no existir prueba alguna de que el accidente pudiera ser imputable a la interesada no puede considerarse que tenía el deber jurídico de soportar los daños producidos, los cuales, en aplicación de lo establecido en los artículos 139.1 y 141.1 LPAC, han de ser considerados como lesión indemnizable.

QUINTA.- Cuantía de la indemnización.

Declarada la responsabilidad patrimonial, solamente resta por determinar su alcance mediante la fijación de la cuantía indemnizatoria. Por la Administración no se ha discutido la cantidad reclamada, la cual además ha sido suficientemente acreditada por la reclamante mediante la aportación de la factura de reparación del vehículo. Por ello, la indemnización deberá ser coincidente con la cantidad reclamada, convenientemente actualizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que estima la reclamación, al haberse acreditado los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la UMU, aunque dicho documento ha de completarse en los términos que se indican en la Consideración Segunda *in fine* del presente Dictamen.

SEGUNDA.- Procede indemnizar a la reclamante en la cantidad de 234,43 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad y previa la comprobación que se indica en la Consideración Tercera *in fine* del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.