



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **196/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2014, 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, Universidades y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 30 de enero de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por el Servicio Murciano de Salud, como consecuencia de los daños sufridos en la valla del recinto del Centro de Salud "El Carmen" de Murcia (expte. **22/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de abril de 2013, el Secretario General Técnico del Servicio Murciano de Salud (SMS) da traslado a la entonces Consejería de Educación, Formación y Empleo del oficio remitido por la Gerencia del Área de Salud VII, Murcia Este, en el que informa de los daños ocasionados a la valla periférica del Centro de Salud "El Carmen", por la caída de un árbol situado en el recinto del Instituto de Educación Secundaria (IES) "El Carmen", colindante con el centro sanitario.

El traslado al Departamento de Educación se produce *"a fin de que se proceda por esa Consejería al resarcimiento económico de los daños ocasionados al Centro de Salud"*.

Al oficio reseñado se acompaña la siguiente documentación:

- Informe del Coordinador de Ingeniería y Mantenimiento del Área, que es del siguiente tenor:

"El jueves 24 de enero de 2013, a las 12h50', el servicio de mantenimiento recibe una llamada telefónica del CS de El Carmen indicándonos que estaba allí la Policía Local y se había caído un árbol sobre la valla del recinto del centro de salud y había producido diferentes daños en valla, soportes y en el coche de una compañera.

El Jefe de Sección de mantenimiento ordena al supervisor de mantenimiento de los centros de salud de nuestra área, D.... que se pase por allí inmediatamente, tomando fotos y viendo el alcance de los daños producidos en la valla del recinto, así como del vehículo --, dañado por la caída de un árbol.

A continuación se da traslado a la Dirección. Al día siguiente, por parte del responsable del servicio de mantenimiento se solicita presupuesto económico pormenorizado para la evaluación de la reparación a la empresa....

Se adjuntan fotos recogidas en el lugar así como el presupuesto citado".

- El presupuesto de reparación asciende a 1.700,36 euros, IVA incluido.

- Presupuesto de reparación del vehículo particular dañado.

SEGUNDO.- Con fecha 25 de abril de 2013, el Secretario General de la Consejería consultante dicta resolución de inicio de expediente de responsabilidad patrimonial y designa instructora, quien recaba del organismo reclamante la aportación de las facturas de reparación de la valla y atestado de la Policía Local, al tiempo que le comunica su falta de legitimación para reclamar los daños padecidos por la propietaria del vehículo dañado.

Remite el SMS informe del Jefe del Servicio de Ingeniería y Mantenimiento en el que se indica que todavía no se ha procedido a la reparación de la valla, estando a la espera de la resolución el procedimiento para su ejecución. Se señala, asimismo, que se desconoce si se llegó a levantar atestado policial.

Se une al procedimiento, asimismo, contestación de la Policía Local de Murcia a la solicitud de información sobre su actuación en relación con los hechos de los que se deriva la reclamación. Se indica que el 24 de enero de 2013, sobre las 11 horas, un agente fue avisado por varios ciudadanos de la caída de una rama de grandes dimensiones en la C/ Madre Elisea Oliver Molina, procedente de un árbol sito en el patio del IES "El Carmen", cayendo y cortando la calle peatonal entre el citado instituto y el centro de salud, afectando también al turismo Hyundai, matrícula --, estacionado dentro del propio recinto del centro de salud.

TERCERO.- Solicitado por la instrucción certificado meteorológico acerca de la velocidad máxima del viento alcanzada en la ciudad de Murcia entre las 23 horas del 23 de enero y las 11 horas del día siguiente, se informa por la Agencia Estatal de Meteorología que el valor máximo de racha de viento registrado en el observatorio de Guadalupe (el más próximo con registro de viento), fue de 84 km/h, si bien del análisis de la situación meteorológica del día de los hechos *"no se puede descartar sobre el punto de interés la existencia de rachas de viento que pudieron sobrepasar los 90 km/h durante las horas centrales del día"*.

CUARTO.- Recabado informe de la Dirección del centro educativo, se emite el 30 de septiembre de 2013, y en él se señala que:

"El día 24 de enero de 2013, como consecuencia de fenómeno atmosférico (fuertes vientos) se desprendió una rama de grandes dimensiones de un eucalipto situado en el patio de este centro escolar (en horario del recreo de

los alumnos).

Como director del instituto ya había informado en varias ocasiones (verbal y por escrito) al Servicio de Riesgos Laborales de la Consejería de Educación, del riesgo [que] para los alumnos del centro, podía suponer varios eucaliptos a los que constantemente se le caían las ramas (con el consiguiente riesgo para el profesorado y alumnos del centro). Los informes nunca fueron atendidos por el Servicio de Riesgos Laborales.

El día 24 de enero de 2013 se produjo la caída de una rama de grandes dimensiones provocando la rotura de la valla perimetral del instituto, cayendo sobre la valla perimetral del Centro de Salud provocando también la rotura y a su vez también cayó sobre un vehículo aparcado dentro del centro de salud produciendo grandes desperfectos al vehículo, inmediatamente informé a la Dirección General de Infraestructuras que envió a una técnico del Servicio de Riesgos Laborales para inspeccionar el accidente.

Posteriormente los operarios del Servicio de mantenimiento de nuestro centro talaron todo el árbol, recogieron la rama que cayó sobre la calle peatonal y el ambulatorio.

Los eucaliptos que están en el patio del centro padecen una enfermedad "Picudo Rojo" que hace que su tronco quede vacío por dentro y como consecuencia de ello, las ramas caigan al suelo.

La decisión de talar el árbol causante del accidente fue de la Dirección General de Infraestructuras así como el arreglo de la valla perimetral del IES El Carmen

(...)

También le informo que desde la dirección de este centro se hizo un informe al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, enviando fotografías.

Es urgente que técnicos especializados puedan verificar el riesgo de accidentes que podrían provocar los eucaliptos que hay en el recinto escolar de este centro de enseñanza (dado que hay eucaliptos junto a la puerta por donde acceden todos los alumnos y profesores del instituto".

QUINTO.- El 12 de noviembre de 2013 la instructora solicita al Jefe de Servicio de Prevención de Riesgos Laborales que informe acerca de las razones por las que la Consejería no ha tomado medidas tendentes a evitar que caigan ramas de los eucaliptos enfermos; determine a quién corresponde la tala de dichos árboles, y facilite cualquier otro dato que estime conveniente. De igual forma, le solicita que remita copia de los escritos que el Director del Centro dice haber enviado al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales advirtiendo del riesgo que suponía la caída constante de ramas así como de las respuestas ofrecidas, en su caso, por la Consejería. Por último, le pide que informe acerca de cualquier otra actuación que haya podido llevar a cabo la Consejería en relación con esa cuestión.

SEXTO.- El Servicio de Prevención de Riesgos Laborales remite dos informes.

El primero, correspondiente a la visita realizada por una Técnico de Prevención el mismo día del accidente, y que se expresa en los siguientes términos:

"En respuesta a la llamada telefónica remitida a este Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, por parte de la Dirección del centro escolar en relación a la caída de una rama de un árbol, se giró visita al centro docente, el día 24 de enero de 2013, por el Técnico del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (...). Se procede a la visualización del estado en que quedó el árbol y la caída de dicha rama, con las consecuencias producidas.

En primer término, hay que destacar que aquel día hubo fuertes vientos en la Región de Murcia que sobrepasaron en algunas zonas los 100 Km/h., ya que el árbol en cuestión se trata de un eucalipto de gran altura situado en patio del recreo del centro.

En la visita se apreció que una gran rama de dicho eucalipto había caído sobre el patio, zona peatonal y centro de salud, ocasionando la rotura de vallas del centro escolar y del centro de salud, cayendo además sobre el techo de un vehículo blanco, aparcado en el centro de salud.

En la conversación mantenida con el director del centro x, comentó que los eucaliptos existentes en el patio del centro, son muy altos y que ha comunicado en varias ocasiones a la Consejería de Educación, Formación y Empleo, que procedan a podarlos". Se acompañan diversas fotografías que reflejan el estado en que quedó la rama del árbol caído y los daños ocasionados.

El segundo, del Jefe de Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, de 13 de noviembre de 2013, en el que -entre otros extremos- se señala que: *"no hay constancia documental de ningún tipo de escrito (comunicación interior, fax, oficio, etc.) de haber comunicado a este Servicio ni a ningún otro departamento de esta Consejería por parte de la dirección, la situación de riesgo que el mismo director refiere consistente en que, en varias ocasiones, comunicó a la Consejería la necesidad de poda de los árboles".*

SÉPTIMO.- Conferido trámite de audiencia al SMS, comparece un asesor jurídico del indicado ente público sanitario, que retira copia del expediente administrativo. No consta la presentación de alegaciones; no obstante, se une al procedimiento factura proforma para los trabajos de reparación de vallado exterior en Centro de Salud Barrio del Carmen, Murcia, expedida a nombre del SMS.

OCTAVO.- Con fecha 22 de enero de 2014, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar acreditada la relación causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 30 de enero de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con los artículos 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- De la legitimación activa del SMS para reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional.

Cuando de una pretensión de resarcimiento de daños materiales se trata, la legitimación activa corresponde al titular o propietario de los bienes perjudicados, que es quien sufre en su patrimonio el detrimento de valor correspondiente o quien ha de afrontar los gastos necesarios para su reparación.

En el supuesto sometido a consulta, la titularidad de la valla perimetral del Centro de Salud cabe considerar que corresponde al SMS, solicitando éste el resarcimiento del coste de reparación de dicha infraestructura material, si bien, no cabe considerar plenamente acreditado que el ente público efectivamente haya realizado el desembolso de las cantidades destinadas a la reconstrucción del cierre, pues únicamente se aportan al expediente un presupuesto y una factura proforma, y el Jefe de Servicio de Mantenimiento del Área de Salud manifiesta expresamente que no se procederá a la reparación hasta que se resuelva el procedimiento de responsabilidad.

En cualquier caso, el SMS carece de legitimación activa para reclamar de la Administración regional una indemnización de daños y perjuicios, con fundamento en los artículos 106 de la Constitución y 139 LPAC, que exigen al reclamante ostentar la condición de "particular".

El concepto de "particular" a efectos de la legitimación activa para reclamar en sede de responsabilidad patrimonial frente a las Administraciones Públicas, si bien fue objeto de una inicial interpretación restrictiva, ha ido siendo objeto de una progresiva ampliación interpretativa tanto por la jurisprudencia como por la doctrina del Consejo de Estado.

Así, la STS, 3ª, de 24 de febrero de 1994 dirá *"que si bien es cierto que existe una tradición normativa muy consolidada que utiliza la expresión de «los particulares» como sujeto pasivo y receptor de los daños (artículo 14 de la Ley de Policía de Ferrocarriles; artículos 121 de la LEF y 133 del REF, artículos 40 de la LRJAE y 106.2 de la Constitución), también lo es que en criterios de buena hermenéutica jurídica no es posible hacer una exégesis restrictiva del referido término, debiendo incluir en el mismo no sólo a los sujetos privados, sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública, lo que nos ha de llevar a una exégesis amplia del mismo, pudiendo comprenderse dentro de aquél a las Corporaciones Locales, como ya señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 febrero 1964"*.

Del mismo modo, el Consejo de Estado, en su Dictamen 1075/2010, señala que *"tras una inicial posición restrictiva, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Consejo de Estado han dejado abierta la posibilidad de que, en ciertos casos y concurriendo determinados requisitos, las Administraciones públicas puedan ser tenidas como "particulares" a los solos y exclusivos efectos de la aplicación extensiva de la institución jurídica de la responsabilidad extracontractual y objetiva de la Administración"*.

(...)

es también doctrina constante de este Consejo el considerar que esa legitimación de las Administraciones públicas para reclamar contra otras por la vía de la responsabilidad patrimonial, se da cuando la Administración reclamante comparezca "como un particular más, en defensa de sus propios intereses y con aplicación de las mismas reglas jurídicas que protegen en nuestro ordenamiento los patrimonios de terceros frente a los daños sufridos como consecuencia del llamado giro o tráfico de las Administraciones Públicas" (dictamen 42/94, de 28 de abril).

En el citado dictamen, emitido tras la reclamación de responsabilidad presentada por el Ayuntamiento de Sabiñánigo se expone: "Finalmente, tampoco es obstáculo, en el presente caso, para tramitar la reclamación municipal, el dato de que el solicitante sea una entidad pública y no un particular privado, como apunta en su informe el Consejo de Obras Públicas. El Consejo de Estado, en efecto, ha operado con especial rigor a la hora de incluir a las Administraciones Públicas en el concepto de "particulares", sobre todo cuando carecen de personalidad jurídica independiente (servicios públicos), o cuando no resulta clara la titularidad real de un patrimonio separado en el que residenciar el daño alegado. También en algunos otros casos se ha informado favorablemente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por un Ayuntamiento contra la Administración Central con motivo de daños causados a sus bienes por el funcionamiento de un servicio público estatal no solicitado. No hay, en principio, una razón general excluyente de que puedan examinarse las reclamaciones de daños deducidas por un Ayuntamiento frente a la Administración Central, y depende de cada caso verificar las circunstancias para admitirlas o desestimarlas".

Ahora bien, esta interpretación amplia del término "particulares" se limita a los casos en los que las reclamaciones se dirigen por una determinada Administración o entidad pública frente a una Administración diferente. Así, el Dictamen 3178/2003, señala que el Alto Cuerpo Consultivo *"ha señalado en numerosos dictámenes que la utilización del término "particulares" por la Constitución y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no impide, en principio, que entre dos Administraciones Públicas se pueda plantear la exigencia de responsabilidades patrimoniales mutuas (dictámenes núms. 51.887, de 5 de mayo de 1988; 51.938, de 14 de julio de 1988; 54.832, de 14 de junio de 1990; 55.672, de 7 de febrero de 1991; 1.498/93, de 7 de abril de 1994; 42/94, de 28 de abril de 1994; 367/96, de 9 de mayo de 1996; y 3.134/97, de 19 de junio de 1997)"*.

Por el contrario, cuando la reclamación se actúa por una determinada entidad u organismo frente a su propia Administración, se niega la existencia de legitimación activa:

"La doctrina del Consejo de Estado ha venido ampliando en determinadas ocasiones el concepto de particulares a los efectos de entender legitimadas para efectuar esta reclamación de responsabilidad patrimonial a determinadas personas jurídico públicas (como, en algunos casos, las entidades locales), doctrina que ha recibido igualmente apoyo jurisprudencial a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1994. Ahora bien, en modo alguno permiten entender legitimada a una entidad pública frente a la Administración de la que es dependiente o ante la que se encuentra vinculada, criterio que es también aceptado por el legislador (artículo 20 .c) de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa)" (Consejo de Estado, Dictamen 499/2007).

Sobre la falta de legitimación activa de una entidad pública para presentar recurso contencioso-administrativo frente a un acto emanado de la Administración de la que depende, ex artículo 20, letra c) LJCA, puede consultarse la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de marzo de 2010.

El SMS, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, se configura como un ente de derecho público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene plena capacidad de obrar, pública y privada, para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales (hoy de Sanidad y Política Social).

El SMS, entonces, se configura como un organismo público que desarrolla actividades derivadas de la propia Administración General, en calidad de organización instrumental diferenciada, pero dependiente de ésta (art. 1.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia). Dicha dependencia se canaliza mediante la adscripción del ente público a una Consejería o Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma, la cual, de conformidad con el artículo 2 de la indicada Ley 7/2004, actúa con personalidad jurídica única.

En consecuencia, cuando el ente público sanitario pretende reclamar a la Consejería competente en materia de educación el resarcimiento de los daños producidos por un elemento del que aquélla es titular, en realidad, dirige su acción frente a la propia Administración matriz, para lo que, en aplicación de la ya expresada doctrina, carece de legitimación activa.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación formulada por el SMS frente a la Administración regional, por carecer aquella entidad de derecho público de legitimación activa para pretender el resarcimiento económico por la vía de la responsabilidad patrimonial frente a su Administración

matriz.

No obstante, V.E. resolverá.

