



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **108/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2015, 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, Cultura y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de septiembre de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, y, z,..., como consecuencia de los daños sufridos por la caída del techado del aparcamiento de la Facultad de Medicina (expte. **269/14**), aprobando el siguiente Dictamen, con la abstención de x por la causa establecida en el artículo 28.2,e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En las dependencias de la Universidad de Murcia tuvieron entrada las reclamaciones formuladas por los siguientes señores:

- x, el día 4 de marzo de 2014, mediante correo electrónico que figura al folio 1, que reclama 1.003,27 euros, por los daños sufridos en el vehículo propiedad de x, según presupuesto que adjunta.

- x, mediante escrito fechado el 7 de marzo de 2014, que no fue registrado de entrada (folio 5), que reclama 1.526,37 euros, por los daños sufridos en el vehículo propiedad de x, según presupuesto que adjunta.

- x, a través de escrito sin fecha y sin registro de entrada (folio 17), que reclama 541,72 euros, por los daños sufridos en el automóvil matrícula --, cuya titularidad no se acredita, y según presupuesto que adjunta.

- x, y, mediante escrito fechado el 20 de marzo de 2014, en el que tampoco figura sello de registro de entrada (folio 21), que reclaman la cantidad de 2.518,65 euros, por los daños sufridos en el vehículo propiedad de x, según presupuesto que acompañan.

- x, a través de escrito sin fecha y sin registro de entrada (folio 36), que reclama 742,92 euros, por los daños causados al automóvil de su propiedad, según presupuesto que adjunta.

- x, mediante escrito presentado en el registro general de la UMU el 23 de mayo de 2014 (folio 62), que solicita una indemnización de 427,47 euros, por los daños sufridos en el automóvil de su propiedad, según presupuesto que se une.

Según los interesados los hechos por los que reclaman sucedieron del siguiente modo: el día 3 de marzo de 2014, sobre las 19:30 horas, los vehículos propiedad de los reclamantes o conducidos por ellos, se encontraban estacionados en el aparcamiento habilitado al efecto sito en el Campus Universitario de Espinardo, frente a la Facultad de Medicina, cuando una racha de viento arrancó toda la techumbre de chapa de dicho aparcamiento, cayendo sobre los expresados vehículos y produciendo los daños que, para cada uno de ellos, se describen en los presupuestos a los que anteriormente se hace referencia.

Por alguno de los reclamantes se indica que en el lugar de los hechos se personaron una patrulla de la Policía Local de Murcia y el vigilante del control de accesos del Campus, x, aunque sólo x acredita tal circunstancia adjuntando a su reclamación escrito de la Policía Local de Murcia, del siguiente tenor:

"En contestación a su solicitud, arriba referenciada, relativa a intervención de esta Policía Local, le informo que en nuestros archivos consta que el día 3 de los corrientes, sobre las 19.30h., los agentes 30.457 y 30.734, por indicación de la Sala de Operaciones 092, se personaron en el Campus Universitario de Espinardo, concretamente en el aparcamiento nº 23 frente a la Facultad de Medicina, donde el vigilante de Control de Accesos, x, DNI --, manifestó que 'una racha de viento había arrancado toda la techumbre de chapa de los aparcamientos habilitados para los vehículos de los alumnos'.

Los agentes, que no fueron testigos directos de los hechos, pudieron comprobar que dicha techumbre medía unos 50 m. de longitud aproximadamente, quedando sobre la calzada y que los soportes metálicos que la sustentaban se encontraban en vertical, habiendo provocado el impulso del viento un giro de 180º de toda la estructura superior del aparcamiento.

Entre los vehículos afectados con daños en chapa y pintura se encontraba el Opel Vectra, matrícula --, conducido por x, DNI --".

SEGUNDO.- Según consta acreditado en el expediente, mediante resoluciones del Rector de la UMU se admitieron a trámite las reclamaciones y se designó órgano instructor, todo lo cual fue debidamente notificado a los interesados.

Por otro lado, al observar que entre todas las reclamaciones existe identidad sustancial, se acuerda su acumulación en un expediente único, de conformidad con el artículo 6.2 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP), lo que también se notificó a los interesados.

TERCERO.- Seguidamente el instructor solicita al Jefe de Área de la Unidad Técnica informe sobre las

circunstancias que rodearon al incidente.

El requerimiento es cumplimentado mediante la emisión de informe del Jefe de Servicio de Infraestructuras y Desarrollo, en el que se indica lo siguiente:

"Recibo tu escrito de 14/03/2014 (reg. entrada nº 282) solicitando informe acerca de los daños sufridos por los vehículos de x, y de y el pasado 3 de marzo.

Ambas personas relatan que los vehículos que habían estacionado en el aparcamiento superior derecho de la Facultad de Medicina sufrieron daños al caerles encima la marquesina como consecuencia del viento.

Según datos de la estación meteorológica de la Universidad de Murcia, el día en cuestión se produjo viento fuerte con rachas cuya velocidad alcanzó los 64 km/h en el Campus de Espinardo. Con este meteoro racheado la marquesina existente, construida con tubo redondo galvanizado sin arriostramientos laterales hace más de treinta años, rompió por la base de las pilastras y se desplazó rotando empujada por el viento colisionando con varios vehículos.

Las marquesinas de la Universidad de Murcia reciben un mantenimiento sistemático, por lo que considero se trata de un incidente fortuito".

CUARTO.- Con fecha 26 de mayo de 2014 la compañía aseguradora de la UMU remite escrito mediante el que transmite lo siguiente: *"postura estimatoria de la compañía por las cantidades reclamadas por los perjudicados sin incluir el IVA ya que no se han presentado facturas (solo presupuestos). Rogamos soliciten las facturas y nos las remitan con el fin de que la resolución estimatoria pueda incluir la cuantía total. En caso de que algún o algunos perjudicados no presenten las mismas las resoluciones que se dicten tendrán que ser por el importe de la base imponible sin incluir el IVA".*

En la relación de reclamantes sobre los que la aseguradora acepta hacerse cargo de las correspondientes indemnizaciones no figura x (folio 69).

QUINTO.- Mediante escrito fechado el 3 de junio de 2014 el órgano instructor dirige escrito a los reclamantes requiriéndoles la aportación de los siguientes documentos:

- Factura de la reparación de sus vehículos, advirtiéndoles que en el supuesto de no hacerlo sólo se les abonaría el importe correspondiente a la base imponible que figura en los presupuestos enviados, sin incluir el IVA.
- Certificado bancario donde conste el IBAN de la cuenta correspondiente al titular del vehículo.

- DNI del propietario del automóvil.

No se fija plazo para que los interesados cumplimenten el requerimiento, ni tampoco consta acreditado en el expediente que se haya incorporado al mismo la documentación solicitada.

SEXTO.- Con fecha 16 de junio de 2014 se formula propuesta de resolución (a la que se denomina "borrador de propuesta de resolución") estimatoria de las pretensiones de los reclamantes, al considerar que ha quedado acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, indicando que las cantidades a indemnizar serán las que queden debidamente acreditadas mediante las facturas de reparación.

En dicha propuesta el órgano instructor señala que atendiendo a 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, se considera conveniente prescindir del trámite de audiencia, ya que la propuesta de resolución es estimatoria.

Dicha propuesta fue informada favorablemente por la Asesoría Jurídica de la UMU.

SÉPTIMO.- En la fecha y por el órgano indicados en el encabezamiento del presente se solicitó de este Consejo Jurídico la emisión de su preceptivo Dictamen, acompañando el expediente e índice de documentos del mismo.

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, en relación con el 12 RRP.

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 y plazo.

I. La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, a quien ostenta su propiedad, dado que éste será el que sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa dicha legitimación reside en los reclamantes salvo en los casos de las reclamaciones formuladas por x, y, de las que se desprende que los titulares de los vehículos siniestrados son x, y. Una correcta instrucción hubiera exigido requerir a los reclamantes para que acreditaran actuar en representación de los propietarios (no basta con la incorporación al expediente de los documentos nacionales de identidad); al no haber actuado así el órgano instructor se hace preciso, con carácter previo al abono de cualquier montante indemnizatorio, subsanar tal omisión cursando dicho requerimiento.

Por otro lado, tampoco consta, en la documentación que se ha remitido a este Consejo Jurídico, la titularidad del automóvil por cuya reparación solicita indemnización x, circunstancia que deberá quedar despejada a través de la correspondiente actuación instructora.

II. En cuanto a la legitimación pasiva, se ha acreditado que el accidente se produjo en instalaciones pertenecientes a la UMU (aparcamiento de la Facultad de Medicina). 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"*.

Tal legitimación pasiva no se ve afectada por el hecho de que la UMU tenga concertado un contrato de seguro que cubre este tipo de contingencias. Cabe aquí recordar lo que al efecto ha manifestado este Órgano Consultivo, entre otros, en su Dictamen 126/2010:

"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, de la documentación que figura incorporada al expediente se desprende que la aseguradora de la UMU se ha hecho cargo de las indemnizaciones que correspondería hacer efectivas a los interesados; no obstante se observa que en la relación que figura al folio 69 no aparece x.

III. Las reclamaciones fueron interpuestas dentro del plazo de un año que el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), establece para la prescripción del derecho a reclamar.

TERCERA.- Procedimiento.

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

1) A tenor de lo establecido en el artículo 11 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 del principio 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 aduciendo como causa justificativa para ello el que no se generaba indefensión alguna en los reclamantes, pues sus pretensiones se aceptaban de plano en la propuesta de resolución. Es cierto que el Consejo Jurídico ha utilizado este argumento para obviar la falta de dicho trámite en un procedimiento ya ultimado, cuya retroacción al momento procesal en el que debió concederse dicho trámite para subsanar su omisión, generaba un retraso adicional que podía calificarse de perjudicial para el interés del reclamante, pero, desde luego, no cabe utilizarlo para desatender intencionadamente el mandato normativo cuya única excepción viene prevista legalmente en el artículo 84 LPAC y, como en el supuesto que nos ocupa, se han incorporado al expediente otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado, la sustanciación de dicho trámite resulta obligatoria.

2) El órgano instructor ha considerado que los hechos habrían quedado probados mediante el informe del Jefe del Servicio de Infraestructuras y Desarrollo (folio 35), sin embargo si se analiza detenidamente dicho documento se observa que el mismo sólo acredita la realidad de la rotura de la marquesina del aparcamiento y el daño sufrido

por algunos vehículos, pero sin identificar a estos últimos (ni siquiera lo hace respecto de los correspondientes a los dos reclamantes que cita).

Resulta, pues, que salvo en el supuesto de x, que une a su reclamación informe de la Policía Local de Murcia, en el que se asegura que el vehículo de su propiedad fue alcanzado por la techumbre del aparcamiento arrancada por el viento, no existe prueba alguna que respalde la afirmación de los reclamantes de haber sufrido daños en sus automóviles por dicha circunstancia. Sin embargo, consta en el expediente que tanto la Policía Local de Murcia como el empleado de la UMU, x, vigilante del control de accesos, tomaron nota de los vehículos siniestrados; debe, pues, completarse la instrucción recabando de dichas instancias información al respecto.

3) Tras la elaboración de la propuesta de resolución no cabe informe alguno salvo, claro está, el de este Órgano Consultivo. En el expediente se observa cómo contraviniendo esta regla procedimental se ha incorporado el informe de la Asesoría Jurídica de la UMU. Sin perjuicio de lo anterior, cabe la posibilidad de que el texto que se sometió a informe de dicha unidad administrativa fuese un borrador, ya que así se intitula la propuesta que se ha remitido a este Consejo Jurídico. Si fuese así el trámite no conculcaría las normas procedimentales aplicables al supuesto, pero sería preciso que por el órgano instructor, a la vista del informe de la Asesoría Jurídica, elaborase la propuesta de resolución definitiva, aunque el contenido fuese idéntico al del borrador por no resultar precisa modificación alguna.

4) En lo que se refiere al concreto procedimiento de consulta a este Órgano Consultivo, cabe señalar que se observan las siguientes irregularidades:

a) La consulta no ha sido formulada por el órgano competente de la Consejería: el Consejero (art. 43 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia -ROFCJ-).

b) La copia del expediente administrativo debe ir debidamente compulsada (art. 46.2, c) ROFCJ).

Completada la instrucción y el procedimiento en los términos indicados con anterioridad, procede, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, otorgar trámite de audiencia a las partes y elevar nueva propuesta de resolución a este Órgano Consultivo.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede completar el procedimiento y la instrucción, en los términos indicados en las Consideraciones Segunda y Tercera, y, previo trámite de audiencia a los interesados, elevar nueva propuesta de resolución para que se dicte la cuestión de fondo planteada.

No obstante, V.E. resolverá.

