



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **88/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de marzo de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Cultura (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 17 de diciembre de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D^a X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **359/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según se relata en la propuesta de resolución, mediante comunicación interior de fecha 16 de septiembre de 2019, D^a X, Directora del IESO "Galileo" de Pozo Estrecho (Cartagena), presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Educación y Cultura por los daños ocasionados a un vehículo de su propiedad por la puerta corredera automática de entrada al centro educativo. Constan los escritos de la Directora (hay tres versiones diferentes, aunque coincidentes en la descripción de los hechos), pero no la comunicación interior aludida en la propuesta de resolución.

Relata la reclamante *"Que como responsable del centro me trasladé ayer, domingo día 15 de septiembre, sobre las 10.30 h al IESO para comprobar el estado del edificio debido a la situación meteorológica de estos días. Al entrar al centro utilicé el mando para abrir la puerta corredera automática. Por el exceso de agua caída y el arrastre de piedras la puerta se salió del raíl y se cayó encima de mi coche, rompiendo el espejo derecho y la puerta delantera derecha y la izquierda arañada y bollada"*.

Afirma la interesada que el siniestro fue presenciado por una testigo, que la acompañaba en el coche, a la que identifica con su nombre y apellidos y centro docente de destino, pues también es profesora. Además otra docente acudió al centro al ser requerida su ayuda y recibieron el auxilio de dos madres de alumnos y un padre.

La reclamación se acompaña de copia del permiso de circulación del vehículo expedido a nombre de la reclamante y diversas fotografías, tanto de la puerta causante del daño como de los perjuicios sufridos por el vehículo en puerta y espejo del lateral derecho.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación por Orden de 1 de octubre de 2019, de la Consejería de

Educación y Cultura, se designa instructora, quien procede a comunicar a la reclamante la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que recaba del centro educativo su preceptivo informe.

TERCERO.- En fecha indeterminada, se evacua el informe del centro educativo, firmado por la Directora y la Secretaria del Centro. El informe confirma el relato de hechos contenido en la reclamación e incorpora la declaración escrita y firmada por los testigos. El testimonio de la profesora que acompañaba a la Directora en el momento del siniestro es del siguiente tenor literal:

"El día 15 de septiembre acompañé a X al centro de trabajo en el que ejerce como profesora y Directora del mismo. Ella accionó el mando, la puerta se abrió y se salió del carril, cayendo encima del coche y ocasionando un estrépito. Tuve que bajar del coche por el lado del conductor. Intentamos retirar la puerta de encima del vehículo y me hice daño en el cuello".

El informe, que relata las actuaciones desarrolladas para la reparación de la puerta del centro señala, asimismo, que aquélla no había dado señales de mal funcionamiento con anterioridad al accidente.

Se adjunta, además, la siguiente documentación:

- Formulario de informe de accidente escolar, coincidente en su relato con lo expuesto en la reclamación.
- Solicitud de reclamación de daños y perjuicios formulada en el modelo establecido al efecto por la Consejería. No se cuantifica el daño reclamado.
- Copia de informe clínico de asistencia en urgencias el día del accidente en el Hospital "Virgen de la Caridad" de Cartagena, que diagnostica a la reclamante de tendinitis en muñecas y tibiales y de cervicalgia.
- Copia de factura de un taller de reparación de vehículos por importe de 150 euros en concepto de "franquicia", así como resguardo del pago efectuado por tarjeta bancaria.
- Copia de factura del mismo taller, por valor de 1.646 euros, expedida a nombre de una aseguradora (--).
- Copia de factura por la reparación de la puerta de entrada al centro.
- Copia de los documentos nacionales de identidad tanto de la Directora reclamante como de dos de las testigos propuestas por la actora.

CUARTO.- El 29 de octubre se confiere a la reclamante el preceptivo trámite de audiencia y se le insta para que cuantifique económicamente el daño por el que solicita ser indemnizada.

La interesada cumplimenta dicho requerimiento el 5 de diciembre de 2019, manifestando que valora el daño reclamado en 150 euros, cantidad coincidente con la cantidad que en concepto de franquicia hubo de abonar por la reparación de los desperfectos del vehículo.

QUINTO.- El 16 de diciembre de 2019 la instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño padecido, cuya antijuridicidad también considera concurrente. En consecuencia, propone indemnizar a la reclamante en la cantidad de 150 euros.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior de fecha 17 de diciembre de 2019.

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, y 81.2 LPACAP. En consecuencia, este Dictamen se evacua con carácter preceptivo.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. Cuando de daños patrimoniales o materiales se trata, la legitimación para reclamar su reparación corresponde a quien los sufre en su peculio, debiendo ser esta circunstancia objeto de la correspondiente acreditación en el procedimiento. En el supuesto sometido a consulta, se ha acreditado que el vehículo dañado es propiedad de la reclamante, mediante la aportación del permiso de circulación del vehículo y la factura de reparación de los daños, ambos documentos expedidos a su nombre.

Por lo que se refiere a la condición funcional de la perjudicada, conviene recordar la consolidada doctrina del

Consejo Jurídico (expresada en los Dictámenes núms. 103/2014, 335/2015 y 18/2016, entre otros muchos), que acoge la del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostiene que no es admisible excluir del concepto de "particulares", a que se refiere el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La legitimación pasiva corresponde a la Consejería consultante en tanto que es titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año que el artículo 67.1 LPACAP establece para la prescripción del derecho a reclamar.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien es preciso realizar una observación en lo que atañe a la instrucción. Al solicitar al centro educativo el informe exigido por el artículo 81.1 LPACAP y en la medida en que la Directora del Centro era la reclamante a título particular de los daños, debió advertirse que el informe demandado habría de ser elaborado por el miembro del equipo directivo que procediera, diferente de la Directora, habida cuenta la evidente causa de abstención (art. 23.2, letra a, LRJSP) que concurría en la Directora, quien debió apartarse de intervenir en el procedimiento. No obstante, el hecho de que el informe del centro fuera firmado, además de por la interesada, por el Secretario del Instituto permite entender que el indicado vicio de parcialidad queda subsanado o convalidado, sin necesidad de retrotraer el procedimiento para que sea el Secretario del centro, en solitario, quien evacuara el informe.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

I. Los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública establecidos por el artículo 32 LRJSP, son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (por todas, la STS, Sala 3ª, de 21 de abril de 1998):

a) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica.

b) Que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.

c) Que la lesión sea imputable a la administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) Que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor.

II. En el supuesto sometido a consulta se imputa el daño a las instalaciones del IES donde se presta el servicio público de educación, por lo que conviene recordar que cuando el elemento real presuntamente causante del daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al servicio. Pues como recuerda la Sentencia anteriormente citada: *"...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..."*. Desde este punto de vista no ofrece duda que la puerta de entrada al recinto que cayó sobre el coche de la interesada se integra instrumentalmente en el servicio público.

Ahora bien, el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa no supone que se responda de forma automática, por el mero hecho de constatar la realidad de la lesión. La Sentencia del TS de 13 de septiembre de 2002 unifica criterios en torno al alcance de la responsabilidad objetiva de la Administración respecto al funcionamiento de sus servicios públicos, recordando: *"reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo que tiene declarado, en Sentencia de 5 junio de 1998 (recurso 1662/94), 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 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, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. Y en la sentencia de 13 de noviembre de 1997 (recurso 4451/1993) también afirmamos que aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla"*.

III. Acreditado el daño sufrido por la Directora del centro y reconocido el principio de indemnidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cuya virtualidad y alcance han sido desarrollados por el Consejo Jurídico en diversos Dictámenes (por todos, 5/2002, 92/2002, 188/2002, 247/2002, 86/2004, 99/2006, 179/2006, 181/2007, entre otros), respecto al fondo del asunto consultado quedaría por despejar la interrogante relativa a la relación de causalidad, cuya existencia se determinaría conforme a las reglas generales.

A tal efecto, ha de señalarse que ha quedado probado por la declaración de los testigos, singularmente de la profesora que acompañaba a la Directora del IES en el momento de producirse el accidente, que éste se debió al desprendimiento de la puerta corredera, que se salió de sus guías al accionar el mecanismo de apertura, cayendo aquélla sobre el automóvil de la reclamante. Que dicho suceso constituye un supuesto de funcionamiento anormal de la instalación parece fuera de toda duda, pues del material probatorio unido al procedimiento no puede inferirse que se dieran circunstancias que apuntaran a la intervención de la reclamante en la producción del daño o que concurriera fuerza mayor como circunstancia enervante de la responsabilidad.

a) En efecto, ni de las declaraciones testificales ni del reportaje fotográfico que se adjunta a la reclamación puede

inferirse que la conductora del vehículo debiera haber advertido signo alguno que le previniera acerca de la posible caída de la puerta. De existir tales indicios, la conductora debería haber tomado medidas precautorias, de modo que, al no hacerlo, dicha eventual actuación poco prudente podría llegar a romper el nexo causal o, al menos, modular el alcance de la responsabilidad de la Administración, al concurrir la actuación de la dañada en la producción del perjuicio.

Este extremo podría haber sido objeto de indagación por la instructora si la práctica de la prueba testifical se hubiera desarrollado conforme a las reglas rituarías que la disciplinan y que imponen la inmediación testigo-instructor, para que pueda éste hacer las oportunas preguntas y repreguntas al testigo con el fin de contrastar todos los aspectos de su declaración, lo que no fue posible al admitir como suficiente la mera declaración escrita. Cabe recordar que como ya señaló este Consejo Jurídico en la Memoria correspondiente al año 1999 y hemos reiterado en numerosos dictámenes (entre ellos el 328/2015 y el 2/2019), *"el desarrollo de la práctica de la prueba ha de producirse con arreglo a los principios de contradicción e igualdad entre las partes, y bajo la inmediación del órgano instructor"*.

Así, podría haber interrogado la instructora a la testigo acerca de si antes de accionar el mando de la puerta y desde el exterior del recinto ya se apreciaba que aquélla se encontraba afectada por la acumulación de agua y piedras que la misma actora califica como la causa de que la puerta se saliera de sus guías y cayera sobre el vehículo o si, por el contrario, tal circunstancia sólo la apreciaron a posteriori.

En la medida en que no se ha probado dicho extremo, no puede considerarse que la actuación de la conductora incidiera en la producción del daño rompiendo o interfiriendo, al menos, el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado.

b) Resta por determinar si concurrió fuerza mayor como circunstancia exonerante de la responsabilidad patrimonial, toda vez que la reclamante afirma que acudió al centro en domingo para comprobar la situación del mismo tras las intensas lluvias caídas durante el episodio conocido como "DANA", que afectó de forma particularmente intensa el Campo de Cartagena en el mes de septiembre de 2019. Y, como se ha dicho, la propia interesada identifica como posible causa del desprendimiento de la puerta la acumulación de agua y piedras tras las tormentas.

Para la concepción técnica de la fuerza mayor, dijimos en el Dictamen 74/2013, entre otros muchos, que exige dos notas fundamentales cuales son: a) *"una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible e inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista"* (STS de 11 julio 1995); y b) la prueba de su concurrencia incumbe a la Administración, pues tal carga recae sobre ella cuanto por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial (STS de 30 septiembre 1995).

Como recuerda el Consejo de Estado en Dictamen 1022/2003, *"la fuerza mayor como causa excluyente y dispensadora de la responsabilidad administrativa se caracteriza por ser "un acontecimiento imprevisible o que, en el caso de ser previsto, es de todo punto inevitable, debiendo conectarse esa falta de previsión con la naturaleza y alcance del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuyen los daños causados" (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994). Uno de los supuestos más frecuentes de fuerza mayor son los supuestos de fenómenos meteorológicos de carácter excepcional o extraordinario, como las lluvias torrenciales (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1992)"*.

Sin embargo, en el supuesto sometido a consulta y a pesar de la excepcionalidad e intensidad del fenómeno meteorológico, la Administración no ha probado que la incidencia de sus consecuencias sobre las instalaciones del centro escolar hiciera inevitable el desprendimiento de la puerta, lo que obliga a descartar la existencia de fuerza mayor.

En consecuencia, el desprendimiento de la puerta de entrada al recinto y su caída sobre el coche de la actora ha de considerarse como un supuesto de mal funcionamiento de la instalación, que obliga a la Administración a resarcir a la actora de los daños padecidos en el desempeño de su función pública, atendido el principio de indemnidad de los empleados públicos.

CUARTA.- *Quantum* indemnizatorio.

La cuantía de la indemnización solicitada no ha sido discutida por la instrucción y se considera adecuada, en tanto que queda acreditado en el expediente que el gasto que hubo de afrontar la interesada para la reparación del automóvil asciende a la cantidad reclamada, en concepto de franquicia estipulada en el contrato de seguro que cubría al vehículo accidentado.

Procede, en consecuencia, indemnizar a la reclamante en la cantidad de 150 euros, que habrá de ser actualizada conforme a lo prescrito en el artículo 34.3 LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución, según la cual procede reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, al entender que concurren todos los elementos determinantes de su nacimiento, e indemnizar a la reclamante en la cantidad indicada en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.