



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **110/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de abril 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 5 de febrero de 2020 (COMINTER 30975/2020), sobre responsabilidad patrimonial instada por D^a X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **25/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 31 de mayo de 2018, D^a X, profesora del Instituto de Educación Secundaria (I.E.S.) "Poeta Sánchez Bautista" de Llano de Brujas (Murcia), formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional, en solicitud de reparación de los daños ocasionados en su vehículo dos días antes, el 29 de mayo, cuando se disponía a abandonar el recinto del centro escolar donde había estacionado su automóvil mientras ejercía su labor docente.

Según la reclamante, cuando salía del recinto, la puerta automática se cerró inesperadamente y golpeó la parte trasera del coche, ocasionando diversos desperfectos en la carrocería.

Adjunta la siguiente documentación: a) presupuesto de taller mecánico por importe de 291,40 euros, en concepto de pintura de aleta trasera derecha y paragolpes trasero; b) fotografías del vehículo; c) certificado de la Secretaria del IES, según el cual *"el día 29 de mayo de 2018 a las 14 horas, la profesora X, con DNI..., al salir del centro escolar ha sufrido desperfectos en el lateral derecho trasero de su vehículo ocasionados por la puerta automática de acceso de vehículos de dicho centro"*; y d) permiso de circulación del automóvil expedido a nombre de D. Y, licencia de conducción de la reclamante y tarjeta de inspección técnica del vehículo.

Consta, asimismo, en el expediente informe de accidente escolar que tras confirmar las circunstancias de fecha y lugar del siniestro, así como los desperfectos padecidos por el coche, describe los hechos como sigue:

"El día 29 de mayo, la profesora X se disponía a salir del centro escolar al término de su jornada laboral con su vehículo habiendo estado el mismo correctamente estacionado dentro de la zona de aparcamiento del centro."

En el momento de la salida, la puerta automática de acceso se cerró inesperadamente produciendo desperfectos en la chapa y pintura del lateral derecho trasero del vehículo de la profesora.

En el momento de producirse el golpe, la parte delantera del vehículo ya había sobrepasado la célula fotoeléctrica que regula la puerta sin que ésta detectara la presencia del mismo".

El informe de accidente escolar se acompaña de un escrito por el que el representante de una empresa de puertas automáticas manifiesta que tras comprobar el funcionamiento de la fotocélula de espejo instalada en la puerta de acceso al IES, considera que *"dicha fotocélula ha podido provocar el cierre inesperado de la puerta automática por mal funcionamiento de aquélla. En concreto, la célula ha podido funcionar de forma incorrecta a causa de los movimientos provocados por el leve desanclaje ocasional detectado en la puerta metálica, donde la fotocélula se halla soldada. Todo esto lo pongo en conocimiento de los responsables del centro el día 8 de junio de 2018"*.

SEGUNDO.- Por Orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, de fecha 15 de noviembre de 2018, se admite a trámite la solicitud de responsabilidad patrimonial y se designa instructora, que procede a comunicar a la interesada 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 el preceptivo informe de su dirección acerca de los hechos por los que se reclama.

TERCERO.- El 27 de noviembre de 2018 la Dirección del instituto evacua el informe solicitado. En el relato de los hechos, tras reiterar lo ya señalado en el informe de accidente escolar, precisa que en el momento de la salida, la puerta automática de acceso estaba abierta, ya que acababa de salir una moto del recinto del aparcamiento.

Tras señalar que en el momento del incidente el aparcamiento se encontraba vacío y que, en consecuencia, ningún profesor presencié el incidente, se indica que a la fecha del siniestro no se tenía constancia por parte del equipo directivo del centro de cualquier avería de funcionamiento de la puerta en cuestión, pues se había realizado una reparación el día anterior a los hechos. En concreto, se había procedido a la revisión del motor de la puerta de entrada, reposición del espejo fotocélula y ajuste de fotocélulas, según reza en la factura que se adjunta al informe. Se indica, asimismo, que meses antes, en febrero de 2018, se había realizado otra intervención con la puerta y que en los tres años en los que el equipo directivo lleva ejerciendo su labor no tiene constancia de otro incidente similar.

Interrogado el Director acerca de si considera el accidente como algo fortuito, contesta afirmativamente, pues no le consta que la profesora hubiera cometido negligencia alguna al salir del centro y dado que la Administración había llevado a cabo las oportunas revisiones de mantenimiento de la puerta automática.

Finaliza el informe relatando que el centro solicitó una nueva comprobación de la puerta a otra empresa autorizada que, tras revisar la instalación el 8 de junio de 2018, detectó una posible causa del mal funcionamiento de la puerta.

CUARTO.- Solicitado informe a la Unidad Técnica de Centros Educativos, se evacua el 18 de enero de 2018. Se informa que *"en la puerta motorizada no existe placa identificativa de Marcado CE, como símbolo de conformidad con las exigencias de la legislación técnica europea que los regula y que no se acredita la existencia de una Declaración de Conformidad a los requisitos esenciales de seguridad y salud de las Directivas que le eran de aplicación en el momento de la instalación"*, concluyendo que la puerta carece del marcado CE que debería ostentar, por lo que no se acredita *"el cumplimiento de las Directivas en el ámbito de la seguridad de productos industriales por parte de la puerta motorizada en el momento de su instalación"*.

QUINTO.- Solicitado informe al Parque Móvil Regional sobre si los precios indicados en la factura (sic) aportada por la reclamante, se ajustan a los valores del mercado, se informa que las cantidades reclamadas por la interesada por los daños producidos al vehículo, *"propiedad de Y"*, se ajustan a los precios medios de mercado.

SEXTO.- Al considerar la instructora que el informe del Parque Móvil Regional yerra al identificar al titular del vehículo, solicita que se rectifique el informe en tal extremo, a lo que procede el Parque omitiendo los datos de titularidad del automóvil.

SÉPTIMO.- Conferido el 17 de diciembre de 2019 el preceptivo trámite de audiencia a la interesada, no consta que haya hecho uso del mismo, presentando alegaciones o justificaciones diferentes de las contenidas en su escrito inicial de solicitud.

OCTAVO.- El 23 de diciembre se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, sobre la base del principio de indemnidad de los empleados públicos en el desempeño de su labor y atendido que la puerta causante de los daños no cumplía con las directivas europeas que le eran de aplicación. Se propone abonar a la interesada una indemnización coincidente con la cuantía presupuestada para la reparación de los daños: 291,40 euros.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, mediante comunicación interior de fecha 5 de febrero de 2020.

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 propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por 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 el 81 LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. La legitimación para reclamar por los daños materiales corresponde a quien ostenta la titularidad o propiedad de los bienes dañados, que es quien sufre el detrimento patrimonial que conlleva el perjuicio. Cabe, también, admitir la legitimación de quien sin ostentar un título dominical sobre el bien dañado ha procedido a sufragar su reparación o restitución.

Sin embargo, en el supuesto sometido a consulta ninguna de dichas circunstancias legitimadoras concurren en la reclamante. En efecto, la titularidad o propiedad del vehículo no ha sido acreditada en favor de la reclamante. Antes al contrario, del permiso de circulación del automóvil se desprende que el propietario del coche no es la actora, sino quien probablemente es su padre, D. Y. Tampoco consta que el vehículo haya sido reparado por la actora, toda vez que en contra de lo afirmado por la propuesta de resolución, no existe factura alguna en el expediente, sino que el único documento aportado por la reclamante para acreditar el alcance del daño sufrido por el coche es un mero presupuesto, el cual ni siquiera está expedido a nombre de la profesora.

Lo expuesto debió llevar a la instructora a requerir a la actora para que subsanara su solicitud mediante la acreditación bien de su legitimación activa para reclamar, bien de la representación que podría ostentar respecto del propietario del vehículo (arts. 5 y 68 LPACAP), lo que no hizo, entendiéndose con la actora todas las actuaciones sucesivas del procedimiento como si ostentara legitimación.

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

II. La acción se ejercitó pocos días después de que se produjera el evento lesivo y, en consecuencia, dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP.

III. Sin perjuicio de lo indicado *supra*, el examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha sobrepasado en exceso el plazo de seis meses que establece el artículo 91.3 LPACAP como máximo para la resolución y notificación de este tipo de procedimientos.

TERCERA.- Acerca de la responsabilidad patrimonial que corresponde a la Administración educativa por los daños sufridos por docentes en el desempeño de sus funciones.

El artículo 106.2 CE reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando se produzca como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En términos similares se expresa el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que también utiliza el término "particulares" para hacer referencia a los sujetos pasivos que pueden padecer el daño derivado de la actividad administrativa correspondiente.

Esa circunstancia, si se atiende a la condición funcional de la reclamante, puede generar la duda sobre si esa palabra hace alusión, de manera exclusiva, a los alumnos usuarios del servicio público educativo o si, por el contrario, se puede considerar que engloba a otras personas físicas que también se encuentren integradas en la organización del servicio, como los funcionarios y los trabajadores que desarrollan su trabajo en él, e incluso a otras personas físicas o jurídicas que sean ajenas a su funcionamiento.

Pero, como como de manera reiterada ha reconocido la jurisprudencia y la doctrina consultiva en relación con lo que de manera idéntica se expresaba en el artículo 139 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo que se refiere a este Órgano consultivo, sirva como ejemplo la que se recoge en los Dictámenes números 249/1011 y 199/2012 y particularmente en los 103/2014, 335/2015 y 18/2016), el término "particulares" debe ser objeto de una interpretación amplia, de forma que incorpore también las categorías de sujetos a los que nos hemos referido en el párrafo anterior y, de manera específica, a los funcionarios que desempeñen su labor docente en los centros públicos educativos, siempre y cuando sufran un daño que no estén obligados a soportar y medie una relación causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido. En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen 1373/1991, entre otros.

En este sentido, ya reconoció el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 898/1993 que no cabía la exclusión de los funcionarios del régimen general de la responsabilidad patrimonial *"cuando no exista una regulación específica, o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repara integralmente los daños causados"*. Y este Consejo Jurídico ya pudo incorporar la referida doctrina del Consejo de Estado, entre otros, en su Dictamen núm. 75/1999, en el que se reconoció que en ese caso *"se pretende una indemnización de daños y perjuicios que no encuentra en el régimen de la relación de empleo o de la prestación del servicio una respuesta específica; por lo tanto, podrían operar las previsiones de la responsabilidad extracontractual, con fundamento en el principio de indemnidad (...)"*.

Todo ello conduce a recordar que los daños que puedan padecer los docentes también deben ser examinados a la luz del sistema administrativo de responsabilidad extracontractual. Así pues, cuando se ha ejercitado la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial o bien cuando por la Consejería competente se ha encauzado por esta vía de resarcimiento la petición en ausencia de otra vía específica de compensación, ha de determinarse en cada caso si concurren los requisitos determinantes de la citada responsabilidad.

a) Así, en primer lugar, resulta necesario establecer la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño alegado (como exige el art. 32.1 LRJSP). De manera más concreta, este Consejo Jurídico exige que los daños deriven del funcionamiento del servicio público docente, ya sea normal o anormal. Este requisito parte de la distinción que se ha apreciado entre los daños sufridos con ocasión del cumplimiento del servicio y los padecidos como consecuencia del funcionamiento del propio servicio, que pueden ser atribuidos a la Administración como persona jurídica. Esta distinción, que fue consagrada en el Dictamen núm. 936/1997 del Consejo de Estado, ha sido acogida en los Dictámenes números 181/2007 y 278/2012 de este Consejo Jurídico, entre otros.

En el primero de dichos Dictámenes de este Órgano se establece que *"en supuestos como el que nos ocupa, es decir, daños sufridos por un empleado público en el desempeño de sus funciones, es preciso distinguir entre aquellos que pueda padecer con ocasión del cumplimiento de tales funciones, causados por un tercero, y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento del servicio (...) En principio, estos últimos deberían ser reparados en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración, mientras que los primeros lo serían,*

en su caso, por el régimen de indemnizaciones previsto en la legislación funcionarial antes referida".

En estos casos, como se pone de manifiesto en el Dictamen núm. 199/2012 de este Consejo Jurídico, resulta necesario que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público debido a la concurrencia de alguno de los factores que integran el servicio, como el ejercicio de la función o actividad docente o el desempeño de labores de vigilancia o custodia, y no a otros elementos ajenos al servicio (Sentencia de la Audiencia Nacional, de 2 de julio de 2002).

A lo expuesto debe añadirse que los daños se producen "como consecuencia" del servicio público cuando proceden de la actividad desarrollada por los propios alumnos del centro, que no pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público educativo, ya que se integran en la organización administrativa mientras el servicio esté en funcionamiento y se ejercite sobre ellos las facultades de vigilancia a las que se refiere el artículo 1903 del Código Civil. También, cuando los daños son producidos por defectos constructivos o de funcionamiento de las edificaciones e instalaciones que ofrecen soporte al servicio educativo.

De lo contrario, y como ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones -particularmente, en la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2008-, se convertiría a la Administración en una aseguradora que debería responder automáticamente por el mero hecho de que el evento dañoso se hubiese producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo. Pero, debe advertirse que, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

b) En segundo lugar, y en aplicación del criterio que exige la constatación de la existencia de una relación entre la actividad administrativa y el daño producido, se ha de constatar también que no haya mediado culpa o negligencia por parte del empleado público reclamante, dato éste que además de romper o modular el nexo causal, privaría al daño de la nota de antijuridicidad, como se aclara en el Dictamen núm. 33/2012 de este Consejo Jurídico. Por ello, resulta necesario recalcar que el docente se encuentra obligado a actuar con una diligencia estricta que le lleve a adoptar las medidas que resulten idóneas y oportunas para evitar el daño, ya que si se apreciase esa diligencia de manera laxa se incurriría en un error de aplicación normativa de los que conducirían hacia ese sistema providencialista al que se ha hecho anterior referencia.

c) Finalmente, se exige que se produzca una lesión antijurídica, de manera que el funcionario público no tenga la obligación de soportar el daño padecido, lo que en principio debe reconocerse en la generalidad de los casos ya que se ha venido sosteniendo con asiduidad que los empleados públicos deben quedar indemnes en el ejercicio de sus funciones. Así, el Consejo de Estado pudo expresar con claridad que *"del desempeño de funciones propias del puesto de trabajo no puede derivarse para el empleado público ningún perjuicio patrimonial, de tal suerte que el funcionario público no debe soportar, a su costa, un daño generado en el seno de una relación funcionarial, y que no tenga su causación material en la culpa atribuida al propio funcionario"* (Dictámenes núm. 199/1994, 988/1994 y 1917/1994, entre otros).

Esta doctrina, plenamente recogida por este Consejo Jurídico, entre otros, en su Dictamen núm. 143/2003, refleja el principio general de la indemnidad a favor de los empleados públicos por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes por el desempeño de funciones o tareas reconocidas en la legislación sobre función pública (Dictamen núm. 175/2009) que debe orientar la labor de la Administración pública a la hora de poner en práctica el mecanismo resarcitorio de la responsabilidad patrimonial, sin olvidar que, en todo caso, ese principio de indemnidad ha de compatibilizarse con los criterios objetivos de imputabilidad del daño a la

Administración.

CUARTA.- No concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad.

Como se deduce de la lectura del expediente administrativo, los daños por los que se reclama se producen como consecuencia del funcionamiento de la puerta automática de acceso al recinto del centro educativo, que impacta contra el vehículo cuando éste salía del aparcamiento.

Acerca de la realidad del evento dañoso, además de la declaración de la actora, se ha traído al expediente un certificado de la Secretaría del Centro que, aunque no fue testigo, ratifica dichas afirmaciones, a pesar de que, según se indica en el informe de la Dirección del IES, en el momento del siniestro el aparcamiento se encontraba vacío y ningún otro profesor presencié el incidente.

En cuanto a los daños y su alcance, quedan acreditados no sólo por la indicada certificación de la Secretaría del Centro y el informe de la Dirección del Instituto, sino también por las fotografías aportadas y por el presupuesto de reparación.

Sin embargo, la necesaria relación de causalidad entre el daño y el servicio público docente no concurre en el supuesto sometido a consulta. A tal efecto es determinante que el perjuicio se produce como consecuencia de un alegado anormal funcionamiento de la puerta automática, que se cierra al paso del vehículo, apenas un día después de que se efectuara una revisión de mantenimiento que, según consta en la factura correspondiente a los trabajos realizados, entre otras actuaciones, consistieron en reponer el espejo de la fotocélula y proceder al ajuste de ésta. El escaso tiempo transcurrido entre la revisión y el siniestro implica un funcionamiento normal y correcto del servicio educativo en la tarea de conservación del buen funcionamiento de la puerta, lo que impide imputar el daño a la Administración, que habría cumplido con el estándar de mantenimiento exigible de la instalación, máxime cuando apenas tres meses antes del siniestro se había realizado otra intervención sobre la puerta automática.

La circunstancia de que tras el accidente se revisara de nuevo la fotocélula y se observara un leve desanclaje de la puerta susceptible de provocar una defectuosa alineación de la fotocélula y el espejo de ésta, no enerva la anterior conclusión, toda vez que el examen de la puerta se llevó a cabo nueve días después del percance y no hay noticias de otros incidentes con la puerta en el ínterin, como tampoco se advirtió un mal funcionamiento de la misma al menos en los tres años anteriores a la fecha de los hechos (que es el período en que el equipo directivo está en el centro).

Tampoco orienta hacia el mal funcionamiento de la puerta como causa del daño que el incidente, del que no hay testigos, se produjera cuando aquélla se encontraba abierta tras el paso de otro vehículo, pues es comúnmente conocido que tal situación puede propiciar conductas que incrementan el riesgo de accidente al intentar cruzar el umbral antes del cierre del dispositivo automático, reduciendo la seguridad del mecanismo de detención de la puerta al combinarse la inercia de ésta y la velocidad del vehículo.

Lo expuesto impide situar la causa del daño en el servicio educativo, en el que se integran de forma natural las

instalaciones físicas que le dan soporte y del que aquéllas resultan inescindibles, de modo que cuando por defectos constructivos o de funcionamiento de aquéllas se originen daños a las particulares, éstos han de considerarse producidos por el funcionamiento del servicio público, mas sólo cuando tales anomalías sean imputables a un déficit en el diseño o ejecución de las instalaciones o en su conservación y mantenimiento, que aquí no se ha acreditado.

Corolario de lo expuesto es que no procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa, al no concurrir en el supuesto sometido a consulta todos los elementos determinantes de dicha responsabilidad.

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 al no concurrir en el supuesto sometido a consulta 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 reclamado.

No obstante, V.E. resolverá.

