



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 181/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de agosto de 2021, 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 Excmo. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 29 de abril de 2021 (COMINTER 132627_2021_04_29-01_29), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de Línea Directa Aseguradora, S.A., por los daños sufridos en un vehículo propiedad de D.^a Y (exp. 2021_124), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 4 de diciembre de 2019, una abogada, en nombre y representación de la compañía aseguradora "Línea Directa Aseguradora", S.A, presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Educación y Cultura por los daños sufridos por el vehículo de su asegurada, D.^a Y, directora del IES "Galileo" de Pozo Estrecho (Cartagena), con fecha 15 de septiembre de 2019, cuando se disponía a entrar a su lugar de trabajo y la puerta de acceso de vehículos cayó encima del coche provocando rotura del espejo derecho y de ambas puertas delantera y trasera derechas.

Acompaña a la reclamación diversa documentación (según se indica en la reclamación incompleta remitida que se envía a este Consejo Jurídico).

En cuanto a la valoración del daño, lo cuantifica en la cantidad de 1.646,21 euros.

SEGUNDO. - Consta en el expediente que, en relación con estos mismos hechos, en fecha 16 de septiembre de 2019 D.^a Y presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, solicitando 150 euros (franquicia estipulada en el contrato de seguro que cubría al vehículo accidentado). Dicha reclamación fue estimada previo Dictamen de este Consejo Jurídico nº 88/2020.

TERCERO. - Con fecha 30 de enero de 2020, se dicta orden por la Secretaría General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Consejera) por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructora del procedimiento.

CUARTO.- Subsanada la solicitud, por la instructora se solicita del Parque Móvil Regional informe pericial que se pronuncie sobre si el precio indicado en el documento aportado por la interesada, correspondiente a la reparación del vehículo, se ajusta a los precios medios de mercado por la reparación de dichos conceptos.

Remitida documentación complementaria, se emite informe, con fecha 29 de junio de 2020, en el que se indica que las cantidades reclamadas se ajustan a los precios medios de mercado por la reparación de dichos conceptos.

QUINTO.- Realizado el cambio de instructora del procedimiento, ésta solicita informe a la dirección del IES, que lo emite indicando:

"Que como responsable del centro me trasladé el domingo, día 15 de septiembre de 2019, sobre las 10:30 horas al IESO Galileo para comprobar el estado del edificio debido a la situación meteorológica provocada por la Dana en esos 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 sobre mi coche, rompiendo el espejo derecho y la puerta delantera derecha y la izquierda arañada y bollada.

La persona que me acompañaba era una amiga, su nombre es Z (funcionaria de carrera del cuerpo de Maestros). Su centro de destino es el CEIP Atalaya de Cartagena. Además otra amiga acudió al centro al llamarla solicitando su ayuda, su nombre es W, funcionaria de carrera y profesora de este centro, dos madres de alumnos y un padre estuvieron ayudándonos también para dejar la puerta en condiciones para la entrada de alumnos (B, C).

DECLARO que, aunque el seguro de mi vehículo se ha hecho cargo del coste de reparación del mismo, tuve que abonar el importe de 150,00 euros en concepto de franquicia. Solicitud a la Consejería, como así me indicaron en su momento desde los servicios de ésta, que realizará la solicitud de ese dinero, el cual recibí por ingreso por parte de la Consejería hace pocos meses".

SEXTO. - Otorgado trámite de audiencia a la reclamante con fecha 21 de enero de 2021, al parecer (puesto que tampoco se acompaña con el expediente) presenta escrito de alegaciones con fecha 10 de febrero de 2021, indicándose en la propuesta de resolución que reitera los hechos y solicita la resolución del expediente en términos análogos al contenido de su solicitud originaria.

SÉPTIMO. - La propuesta de resolución, de 20 de febrero de 2021, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al apreciar que existe una clara relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño producido, que convierten el mismo en antijurídico.

OCTAVO.- Con fecha 29 de abril de 2021 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, y 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). En consecuencia, este Dictamen se evaca con carácter preceptivo.

SEGUNDA. - Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, en quien ostenta su propiedad, dado que éste será el que sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos; circunstancia que recae en D.^a Y.

No obstante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro "el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro corresponderán al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

En el presente caso, la compañía aseguradora reclama la cantidad de 1.646,21 euros por los daños sufridos por el

vehículo asegurado en virtud de póliza todo riesgo con franquicia suscrita entre D.^a Y y la reclamante, constando en el expediente la factura abonada por ésta al taller que efectuó la reparación del vehículo siniestrado, una vez descontada la cantidad de 150 euros correspondientes a la franquicia, por lo que la compañía aseguradora reclamante está legitimada en el presente procedimiento.

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, puesto que el hecho causante del daño se produjo el día 15 de septiembre de 2019 y el escrito de reclamación se presentó el día 4 de diciembre de 2019.

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 había sido también reclamante a título particular de los daños por la cuantía de la franquicia del seguro suscrito con la ahora reclamante, 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 3^a, 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.

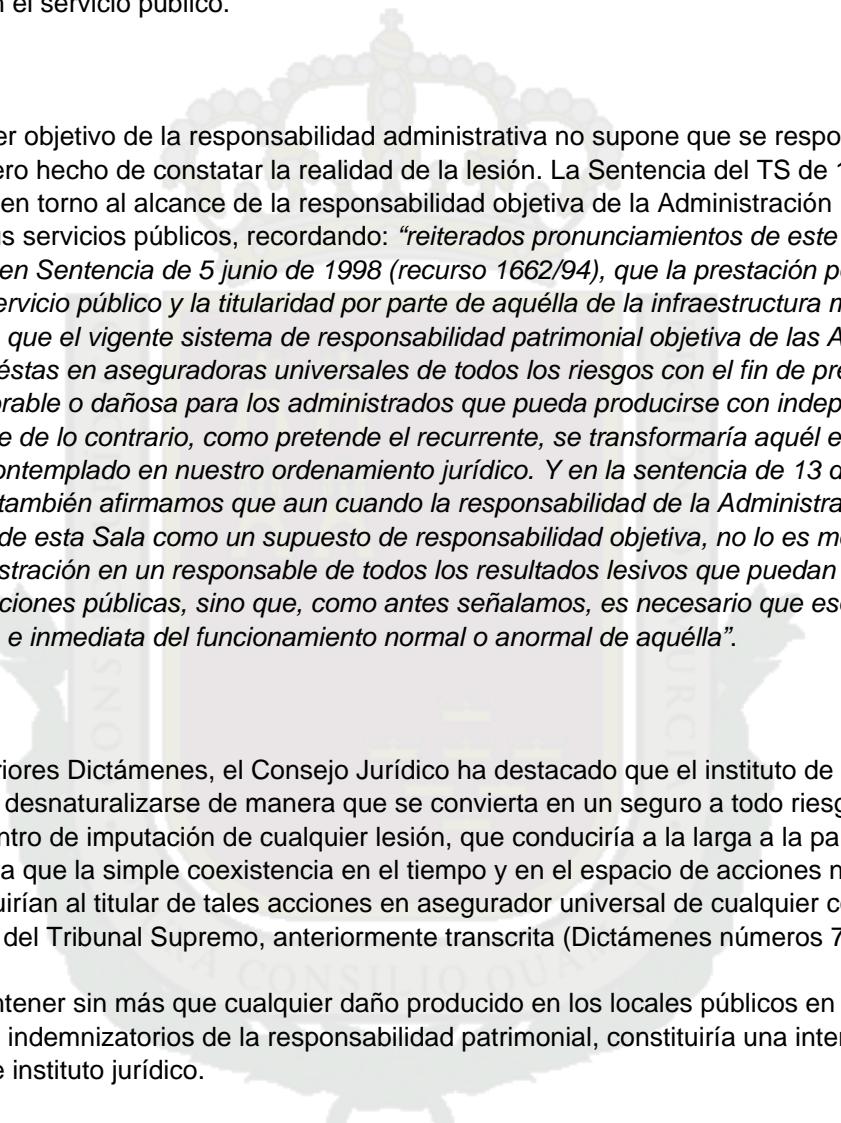
b) Que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.

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 asegurado por la reclamante 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”.

Con ocasión de anteriores Dictámenes, el Consejo Jurídico ha destacado que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, haciendo de la Administración un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, anteriormente transcrita (Dictámenes números 76/1999 y 84/2002).

Cabe añadir que mantener sin más que cualquier daño producido en los locales públicos en general puede desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial, constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico.

A este respecto, el Consejo de Estado ha afirmado, entre otros en su Dictamen núm. 3156/1999, que el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no implica que deba responderse de todos los daños causados en centros públicos; muy al contrario, debe estarse a las circunstancias del caso concreto, que han de mostrar el daño y, sobre todo, la imprescindible relación causal.

Ahora bien, como ya dijimos en nuestro Dictamen nº 88/2020, en el presente caso 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 asegurado por 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.

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 rituarias 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 tal daño reclamado.

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 de este 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 propietaria del vehículo dañado 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

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 asegurado por la reclamante 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.

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, conforme a lo estipulado en el contrato de seguro que cubría al vehículo accidentado.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto reconoce que existe relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños por los que se reclama en el presente procedimiento.

SEGUNDA. - La cuantía de la indemnización se ajustará a los parámetros establecidos en la Consideración cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.