

En Logroño, a 25 de febrero de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D^{ña} M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

7/02

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de Doña N.M.G. como representante de su hija I.M.M.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de 18 de junio de 2001, el Director del Colegio Público Beato Jerónimo Hermosilla de Santo Domingo de la Calzada (La Rioja) remitió la comunicación de un accidente escolar referido a la alumna de dicho centro I.M.M., dirigida al Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja (Documento nº 1).

En dicha comunicación se describía el accidente ocurrido sobre las 13 horas en el patio del Colegio dentro de la actividad de Educación Física, "*(...) se han tropezado dos alumnas, cayendo I al suelo y golpeándose la boca contra el suelo*". "*No se precisó*

asistencia médica en el momento. Si la llevaron a consulta en clínica dental".

Segundo

Con fecha de 18 de junio de 2001, la madre de la afectada, D^a N.M.G. formuló, solicitud de reclamación de daños y perjuicios, valorando los daños ocasionados en la cantidad de 8.000 pts adjuntando a dicha petición el recibo expedido por la clínica dental D., S.L., donde fue atendida su hija (Documento 2).

Tercero

Con fecha de 23 de julio de 2001, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la referida Consejería dictó Resolución por la que se acordó iniciar el expediente de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y, en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Publicas (Documento 3).

En dicha Resolución, además, se designa la instructora del expediente.

Cuarto

Por la Sra. Instructora del procedimiento iniciado de responsabilidad patrimonial, de referencia nº 8/01, se dirigió escrito al Director del C.P. *Beato Jerónimo Hermosilla* a efectos de que informara sobre los siguientes extremos: "a) *Explicación de las circunstancias en las que ocurrió el accidente o alguna observación que pueda ser añadida a la comunicación de accidente que en su día fue remitida a esta Consejería y, b) La existencia en el Centro de un Seguro Escolar que pueda asumir el pago de la indemnización*" (Documento 4).

Quinto

Con fecha de 23 de julio de 2001, se requirió por la Sra. Instructora del expediente a la solicitante, Doña N.M.G. para que a los efectos prevenidos en el artículo 71 LPAC, procediese a la mejora de su solicitud aportando los documentos justificativos en los que acreditase el tipo de relación que le legitima para formular dicha reclamación (Documento nº 5). Para ello, fue aportado el Libro de Familia (Documento nº 7).

Sexto

Con fecha de 30 de julio de 2001, el Director del C.P. dio respuesta a lo reclamado

por la Sra. Instructora del expediente reiterándose en la documentación e informe ya enviados a la Consejería y, en cuanto al Seguro Escolar, expresó la inexistencia del mismo. (Documento nº 6).

Séptimo

El 10 de agosto de 2001, por la Sra. Instructora del expediente se puso en conocimiento de la interesada su derecho al trámite de audiencia y puesta de manifiesto del expediente para que, en el plazo de diez días hábiles, pudiera formular alegaciones, presentar documentos y los justificantes que a su derecho amparasen (Documento nº 8).

Octavo

El 25 de octubre de 2001, se dictó por la Sra. Instructora propuesta de resolución en sentido desfavorable, esto es, desestimando la solicitud de responsabilidad patrimonial formulada por D^a N.M.G. en representación de su hija menor, I.M.M. (Documento nº 9).

Noveno

El 26 de octubre de 2001, la Sra. Instructora del expediente analizó los trámites seguidos en el expediente, observando que, en el mismo y como previo a la resolución definitiva, se han de recabar dos dictámenes, el del Consejo Consultivo de La Rioja y el "informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante"; por lo que elevó el expediente a conocimiento de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja (Documento nº 10).

Décimo

El 21 de noviembre de 2001, por el Sr. Letrado del Gobierno de La Rioja se emitió informe favorable a la propuesta de resolución, apreciando incluso la procedencia de la inadmisión a trámite de la solicitud de reclamación de daños y perjuicios (Documento nº 11).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 12 de febrero de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 18 de febrero del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes remite al Consejo Consultivo de La Rioja a través de su Presidente para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2002, registrado de salida el 19 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del

mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1.- Necesidad.

Son varios los preceptos en los que se afirma la preceptividad de la emisión de informe de Órganos Consultivos, en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a saber:

- El artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, establece que: *"El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: g) Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública"*.

- El artículo 12.1 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, dispone que : *"Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento"*.

- El artículo 12.2.G) del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, también califica el dictamen de preceptivo (entre otras) para la materia de: *Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública*".

2.- Ámbito.

Siguiendo el 12.2 del citado R.D. 429/1993, este Consejo Consultivo ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, es decir, de concurrir el nexo de causalidad, se ha de examinar, la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja en materia de responsabilidad patrimonial por daños causados a los alumnos en los centros escolares

Este Consejo Consultivo en varios pronunciamientos ha ido consolidando su doctrina sobre la materia que ahora nos ocupa (Dictámenes 4/00, 5/00, 6/00, 7/00 y 54/00, entre otros). Tal doctrina, que no es preciso reiterar, puede sintetizarse en los siguientes presupuestos:

1º.- La responsabilidad de la Administración educativa es una responsabilidad objetiva y directa, sin perjuicio de que, de existir una acción dolosa o negligente de un concreto profesor o empleado del centro, pueda ejercer la Administración una acción de regreso contra el mismo.

2º.- El análisis de la relación de causalidad necesaria para imputar a la Administración un daño, existente un hecho o actividad y el daño causado, no debe verse interferido por valoraciones jurídicas. La causa no es un concepto jurídico, sino una noción a explicar de acuerdo con las leyes físicas objeto de las ciencias de la naturaleza y, de existir varias causas, no cabe jerarquización de las mismas por ser todas ellas tan causa como las demás. La determinación de qué causa haya originado el daño parte de la consideración de que un hecho es causa del mismo cuando constituye la *condictio sine qua non* del mismo.

3º.- Distinta de la causa es la cuestión de la imputación objetiva.

El ordenamiento vigente establece, en primer lugar, un criterio positivo de imputación objetiva: el funcionamiento normal o anormal de un servicio público, por lo que, en principio el daño producido lo es a consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público educativo no sólo cuando se realiza una concreta actividad escolar, sino cualquier actividad precedente o consecuente, relacionada con aquélla.

Pero, al mismo tiempo y frente a ese criterio positivo de imputación, el ordenamiento jurídico, sobre la base de la elemental consideración de que la

Administración educativa no puede ser indiscriminadamente una aseguradora universal de todos los daños que se causen en el desarrollo temporal del servicio educativo, establece criterios negadores de la imputación objetiva: unos, expresos, establecidos en los artículos 139 y 141.1 de la LPAC (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), y otros que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (los estándares del servicio; la necesidad de distinguir entre los daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos y *con ocasión* de éste; el criterio de riesgo general de la vida, que supone el rechazo de la imputación de los daños derivados de riesgos habitualmente ligados al curso normal de la vida; o el de la causalidad adecuada que rechaza la imputación cuando son otras concausas no ligadas al servicio público las únicas racionalmente relevantes en la producción del daño.

Tercero

Requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

A tenor de los contenidos que se desprenden de los artículos 106.2 de la Constitución, 139.1 y 2 y 141.1 LPAC, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o acto enmarcado dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, deviniendo necesario para declarar tal responsabilidad el cumplimiento acreditamiento por parte de la reclamante de la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, cuya imputación individual no está jurídicamente obligado a soportar el administrado, y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración.

De ello se desprende que los requisitos para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, son:

1º La existencia de un daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que el particular no esté obligado jurídicamente a soportar;

2º Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto sin intervención

extraña que pueda interferir en el nexo causal;

3° Que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor; y

4° Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año.

Sentado lo anterior y pasando ya al análisis de la cuestión debatida, la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración educativa en la producción de las lesiones por las que reclama la madre de la niña accidentada, hay que destacar que uno de los requisitos esenciales para que tal responsabilidad se produzca y pueda ser apreciada es, como ya ha quedado expuesto, el del *nexo causal* entre el actuar de la Administración, en este caso la prestación del servicio público y el resultado dañoso sufrido por la alumna.

En el supuesto que se informa, la Administración educativa no ha añadido ningún elemento de riesgo a la actividad desarrollada por la perjudicada, las propias de la clase de educación física; por lo que, si bien el daño se ha producido con ocasión de un servicio público, no puede afirmarse sin embargo, que entre la prestación del servicio público educativo y la lesión sufrida por la alumna consistente en la ruptura de un diente por el choque fortuito con otra alumna en la clase, exista una relación de causa-efecto, por lo que, sin más, falta el presupuesto esencial para la prosperabilidad de la pretensión resarcitoria: el nexo causal.

Como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 (Ar. 5169), 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, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, y recordando la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración, en particular la derivada por los daños sufridos por los alumnos de los Centros docentes públicos (Dictámenes 4, 5, 6 y 7/2000, entre otros), concurre un criterio negativo de la imputación objetiva, cual es el del *riesgo general para la vida*, toda vez que la lesión en un diente sufrida como consecuencia de una caída fortuita de la alumna producida por un choque con otra en clase de Educación Física, es un evento ligado al acontecer diario, ordinario y normal. Por ende, el daño que en este supuesto se produjo no es, por ello, objetivamente imputable al funcionamiento del servicio público educativo.

En consecuencia, al concurrir dicho criterio negativo de imputación objetiva, no procede el reconocimiento de la pretensión resarcitoria ejercitada.

CONCLUSIONES

Única

El daño sufrido por la menor en cuya representación se reclama no es objetivamente imputable a la Administración educativa, por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.