

En Logroño, a 17 de diciembre 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 y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

74/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a A.T.P., por daños consistentes en la rotura de un audífono y sufridos por su hija, la menor M.T.P., en el Colegio Público «La Laboral», de Lardero.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a A.T.P., madre de la menor M.T.P., formuló reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante escrito de 19 de marzo de 2002. La reclamación está motivada por la rotura del audífono de la indicada menor en el Instituto del que es alumna. Los daños se valoran en 1.425,61 euros, según factura pro forma o presupuesto que se acompaña.

Segundo

El escrito de la representante de la menor se presentó en el Registro de la Consejería el día 20 de marzo de 2002, adjunto a una “comunicación de incidencia” firmada por el Director del Instituto en el que acaecieron los hechos. En dicha “comunicación” se manifiesta literalmente lo siguiente:

“El pasado día 12, martes, en el intervalo entre la primera y la segunda clase, sucedió en el aula 6 de este instituto la incidencia que se remite. La madre de la alumna afectada (...) se presentó en esta Dirección el día 14, jueves, con el fin de presentar una reclamación por daños al haber ocurrido la incidencia dentro del periodo lectivo. A la vista de la situación se le informó sobre los pasos que podía dar, al tiempo que se le hizo saber que, en caso de demostrarse, la Administración podía revertir la responsabilidad en el responsable. Los acontecimientos parece que sucedieron del modo siguiente: la alumna M.T.P., matriculada en 2º ESO, grupo D, se quitó el día citado el audífono de uno de sus oídos, lo dejó en el pupitre y se dispuso a cambiar la pila del mismo. En esos momentos se encontraban a su alrededor, jugando, los alumnos A.R.O. e I.C.A., del mismo grupo, tirándose entre ellos un estuche. En uno de los lances el estuche cayó junto al pupitre de M. y ésta, dentro del juego, lo recogió y no se lo dio a I.. Ante ello, I. cogió el estuche de M. con la intención de que, de ese modo, M. le devolviera el suyo, con la mala fortuna de que en el forcejeo entre I. y M. se produjo la rotura del audífono. No se ha podido aclarar quién fue el autor material del desperfecto”.

Tercero

Con fecha 12 de abril de 2002, el Secretario General Técnico de la Consejería comunica a la reclamante la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, manifestándole el nombre de la responsable de su tramitación.

El 13 de mayo, la responsable del procedimiento solicita informe al Director del Instituto “La Laboral” para que aclare, si se estima oportuno, los hechos y manifieste la existencia o no de seguro escolar que pueda cubrir el pago de la indemnización. El Director emite su informe el día 21 de mayo, manifestando que “no se ha producido ninguna situación nueva que pudiera contribuir a averiguar la responsabilidad de lo sucedido” y que el accidente no está cubierto por el seguro escolar.

Cuarto

El 11 de octubre de 2002, se da trámite de audiencia a la interesada por término de 10 días, que utiliza para presentar la factura definitiva del audífono, por un importe total de 1.600 euros.

Quinto

El 24 de octubre de 2002, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación. Fundamenta la misma en que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración educativa y la lesión producida, ya que ésta fue consecuencia de un empujón o caída fortuita producida en el transcurso de un juego.

Sexto

El 25 de noviembre de 2002, la Dirección General de los Servicios Jurídicos informa favorablemente la propuesta de resolución del expediente.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 26 de noviembre de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 2 de diciembre del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente, y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2002, registrado de salida el mismo día, 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 la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de

marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública. Asimismo el art. 12.g) del Reglamento de este Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, atribuye carácter preceptivo al dictamen en estos casos.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, 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, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Segundo

La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen.

Resulta innecesario reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en particular, la derivada por los daños sufridos por los alumnos de los Centros docentes públicos. Esta doctrina ha tenido su plasmación conceptual en los dictámenes 4, 5, 6 y 7/00, entre otros. En ellos se avanza en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible (antijuridicidad, efectividad, etc.), cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho causal.

En los referidos dictámenes se advierte que no es en la negación de la relación de causalidad con introducción indirecta o subrepticia de la idea de culpa, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra la Administración, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, negativos: plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares del servicio; distinción entre daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos y *con ocasión* de éste; el «riesgo general de la vida»; la «causalidad adecuada», etc.).

En el presente caso, a juicio de este Consejo, la Administración debe responder. Por un lado, concurre el criterio positivo de imputación del “funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”, toda vez que la prestación del servicio público educativo se extiende indudablemente a los momentos de cambio de clase. Y, de otro, a nuestro juicio, no concurre ningún criterio negativo de la imputación objetiva del daño a la Administración. En particular, no cabe apreciar el del “riesgo general para la vida”, pues, en primer lugar, el evento dañoso no puede considerarse como un suceso ligado a un acontecer normal, ligado a las actividades que ordinariamente se desarrollan en los centros de enseñanza, porque no puede reputarse como tal el hecho que provocó aquél —un desorden en el cambio de clase, en el que se produjeron empujones y forcejeos como consecuencia del lanzamiento de estuches entre los alumnos implicados en el incidente—; y, en segundo lugar —y como ha tenido ocasión de declarar reiteradamente este Consejo Consultivo—, tal criterio negativo de imputación objetiva ha de ser apreciado atendiendo al conjunto de circunstancias concurrentes, incluida la entidad del daño, que en este caso es apreciable, dado el valor del audífono y el coste de su reposición, así como el notorio perjuicio causado por su rotura a quien necesita de su uso.

Pero, en cualquier caso, el argumento decisivo para afirmar aquí la responsabilidad de la Administración educativa es el contenido en el fundamento de derecho quinto de nuestros dictámenes 4, 5, 6 y 7/00, ya citados. Se decía allí, y reiteramos ahora —remitiéndonos, por lo demás, a la doctrina de los referidos dictámenes—, que, si bien es cierto que la responsabilidad de la Administración por daños causados por los alumnos en Centros docentes públicos ha de dilucidarse, en todo caso, ateniéndose a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes LRJPAC, no lo es menos que resulta por completo irrazonable negar el resarcimiento de un daño que, de no ser el Centro docente de titularidad pública sino privada (acaso incluso concertado), siendo idénticas las conductas y las demás circunstancias concurrentes, habría de indemnizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 1.903 Cc. Sin necesidad de entrar en la estéril polémica de si la responsabilidad patrimonial de la Administración que consagra el art. 106.2 CE es o no diferente en su naturaleza y fundamento de la responsabilidad civil que regulan los arts. 1.902 y siguientes del Código civil, resulta evidente que la regulación de este último cuerpo legal ha de considerarse como un *ámbito mínimo de protección* de la víctima en lo que atañe a la responsabilidad por daños causados por los alumnos de un Centro docente durante las actividades de éste, sea privada o pública la titularidad de dicho Centro.

Pues bien, en el presente caso, si el Centro en que ocurrieron los hechos fuera privado, no habría duda alguna de que sus titulares habrían de responder, por tratarse de daños causados por *“sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control y vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias”* (párrafo quinto del art. 1.903 Cc.) y no haberse probado —sino más bien lo contrario— que las personas mencionadas —titulares del Centro y profesores— *“emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño”* (párrafo sexto del mismo art. 1.903 Cc.). Siendo ello así, no puede servir el específico régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración, aquí aplicable y que constituye un sistema de responsabilidad objetiva, para negar una responsabilidad que, en cambio, resultaría de la aplicación al caso de las normas del Derecho común, regidas por criterios —aun atenuados, como se ha visto, por una regla de inversión de la carga de la prueba— en todo caso culpabilísticos.

En cuanto a la cuantía de la indemnización, debe extenderse integralmente al total valor del audífono, cifrado —según factura— en la cantidad de 1.600 euros.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la menor en cuya representación se reclama y un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los cuales son objetivamente imputables a la Administración educativa, por lo que procede estimar la reclamación.

Segunda

El daño se valora en la cantidad de 1.600 euros, debiendo abonarse la indemnización en dinero y con cargo a la partida que corresponda de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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