

En Logroño, a 8 de abril de 2003, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN
32/03

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, en relación con el procedimiento administrativo responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D^a M.J.G., como representante de su hijo C.A.G..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

El Director del Colegio Público “Duquesa de la Victoria” remite el 3 de mayo del 2002 al Director General de Gestión Educativa comunicación de accidente escolar, en la que relata que el anterior día 30 de abril, sobre las 11,10 horas, el alumno C.A.G., de 10 años de edad, estaba jugando al escondite con varios compañeros de clase, tropezó en el suelo y se cayó, rompiéndose el diente incisivo superior derecho.

Segundo

El 15 de mayo, la madre del menor, D^a M.J.G., suscribe solicitud de reclamación de daños y perjuicios, que tiene entrada en la Consejería el día 23, valorando los daños y perjuicios en 398 _.

Al formulario de la solicitud de reclamación acompaña escrito ampliatorio, de fecha 22 de mayo, en el que explica que la caída se produjo en una zona del patio en que hay muchas piedras y, por tanto, son frecuentes las caídas por deslizamiento, añadiendo que hay deficiencias de conservación en las instalaciones como se demuestra en las 19 fotografías que acompaña.

Se une también informe médico que, tras describir la rotura del incisivo central superior derecho y la luxación de otros dos, no descarta que, en un futuro, se produzca la afectación pulpar de alguna de las piezas traumatizadas que obligaría al tratamiento pulpar oportuno, además de un blanqueamiento periódico cada 3-4 años. El presupuesto, según dicho informe, asciende a 56 _, en todo caso, y, si se produjera la afectación pulpar, a 359 _ más.

Se adjunta, por último, fotocopia del Libro de Familia que no incluye la hoja correspondiente al menor accidentado.

Tercero

Con fecha 1 de julio del 2002, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la referida Consejería comunicó a la reclamante la incoación de 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, y en el R.D. 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En dicho escrito, además, se indica que el procedimiento mencionado se tramita en la Sección de Asistencia Técnica Normativa y se designa a la responsable del mismo.

Cuarto

Por la Sra. Instructora del procedimiento iniciado de responsabilidad patrimonial, de referencia nº 07/02, se dirigió escrito de 10 de julio al Director del C.P. “Duquesa de la Victoria” a efectos de que informara sobre los siguientes extremos: ***“a) Explicación de las circunstancias en las que ocurrió el accidente y descripción del lugar del mismo; b) Condiciones en las que se encuentra el patio de recreo del centro; c) La existencia en el Centro de un Seguro Escolar que pueda asumir el pago de la indemnización”.***

Quinto

En la misma fecha 10 de julio, la Instructora, advertida la falta de la hoja del Libro de Familia correspondiente al menor, requiere a la reclamante para que, en el plazo de 10 días, subsane la falta, requerimiento que es cumplido por la reclamante el siguiente día 30, aprovechando para aportar también factura de odontopediatría por importe de 56 _.

Sexto

Con fecha 24 de julio, el Director del Centro informa que el accidente se produjo durante el recreo, mientras el menor jugaba al escondite con varios compañeros, en una zona del patio en la que el suelo es de tierra con firme duro y gravilla en la superficie, y tropezó cayendo al suelo y rompiéndose el diente; el Colegio no dispone de seguro alguno que pueda asumir el pago de la indemnización.

Séptimo

El 4 de noviembre del mismo año 2002, el Secretario General Técnico de la Consejería solicita de la Dirección General de Gestión Educativa la emisión de informe relativo a las deficiencias del lugar de recreo del Colegio, indicando, en su caso, a quién compete la realización de las reparaciones oportunas.

Octavo

El 21 de enero del 2003, el Jefe del Servicio de Gestión de Centros Docentes, con el Vº Bº del Director General de Gestión Educativa, emite el informe solicitado, sintetizando los del Director del Colegio y del Aparejador del Área de Obras y Construcciones, que acompaña. El Director del Colegio considera que el accidente puede ser calificado como hecho imprevisible, pese a que el estado del pavimento tiene tierra con piedras y una capa superficial de gravilla. El Aparejador, por su parte, informa que, si bien se aprecian deterioros de orden menor en el patio del Colegio, éstos tienen su origen en la falta de mantenimiento por parte del Ayuntamiento de Logroño, puesto que, como colegio donde se imparte educación primaria, la titularidad del inmueble y dicho mantenimiento son competencia municipal, según lo establece el art. 6 del R.D. 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación con las Corporaciones Locales, y concluye afirmando que “***no se aprecian en las instalaciones revisadas más peligros que los que en la vida diaria se encuentra cualquiera, en una ciudad normal, aunque es conveniente y necesario mantener el estado adecuado de los centros escolares por rentabilidad y prestigio de las instituciones***”.

Noveno

El 3 de febrero del 2003, 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 y presentar los documentos que considerase oportunos.

Décimo

Mediante comparecencia de día 7 siguiente, la madre del menor accidentado solicita vista del expediente y copia de alguno de los documentos, formulando, el 17 del mismo mes, escrito de alegaciones al que acompaña otro escrito, dirigido al Secretario General Técnico de la Consejería por el Secretario de la A.P.A. Duquesa de la Victoria, en el que se expone que este tipo de accidentes son frecuentes en esa zona del patio, que la causa es el mal estado del pavimento por la constante presencia de gravilla, y que ese mal estado es reconocido por la Dirección del Centro, que desde hace tiempo viene reclamando su reparación, y por el propio Ayuntamiento que, en el presente ejercicio, ha previsto una partida presupuestaria a este fin.

En el escrito de alegaciones, la reclamante, además de denunciar la falta de diligencia en la tramitación del procedimiento, argumenta sobre el deber de vigilancia e inspección sobre las

instalaciones deportivas que compete a la Consejería, que debería reclamar del Ayuntamiento la realización de las reparaciones necesarias, y rechaza el informe del Aparejador del Área de Obras y Construcciones cuando concluye que **“no se aprecian en las instalaciones revisadas más peligros que los que en la vida diaria se encuentra cualquiera en una ciudad normal”**, que no estima aplicable a instalaciones educativas cuyos principales usuarios son niños de 2 a 12 años. Cita, al respecto, el Plan General Municipal de Logroño que, en sus normas urbanísticas, establece una subsección especial bajo el epígrafe “enseñanza”, disponiendo el art. 2.2.33 que **“los patios de las escuelas deberán ser objeto de especial atención debiendo ser tratados en su totalidad con pavimentos firme y drenajes que permitan su utilización permanente por los alumnos, prohibiéndose en las zonas de juego los tratamientos abrasivos o que puedan producir, en cada caída, erosiones o heridas punzantes”**.

Décimo primero

Con fecha 19 de febrero, la Instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación y la remite, para informe, al Director General de los Servicios Jurídicos, siendo informada favorablemente el siguiente día 5 de marzo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 10 de marzo de 2003, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 11 de marzo de 2003, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja 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

Asumida la ponencia por el 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.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el R.D. 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, lo que igualmente reitera el artículo 12.g) de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado R.D. 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio 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

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario, en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene reconociendo en buen número de dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J. 2), pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención ajena que pueda influir en el nexo causal y sin que el perjudicado tenga el deber jurídico de soportar el daño.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

A tales requisitos sustantivos ha de añadirse otro de carácter formal en relación con el derecho resarcitorio que se ejercite, consistente en que el mismo no haya prescrito por transcurso del plazo legal de un año, cuyo cómputo se inicia desde la producción del hecho o acto origen del daño o la manifestación de este último, sin perjuicio de las posibles causas de interrupción de la prescripción.

Tercero

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, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

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 –tal y como hemos expresado ya en varios dictámenes anteriores-, concurre el criterio negativo de la imputación objetiva del “riesgo general para la vida”, toda vez que la rotura de un incisivo y la luxación de otros dos, al tropezar y caer al suelo cuando el menor jugaba al escondite con otros compañeros, es un evento ligado al acontecer normal de dicho juego, en el que se producen carreras aceleradas entre quienes lo practican. Sin que, por otra parte, el estado del pavimento del patio pueda considerarse determinante de imputación de responsabilidad a la Administración, pues, aun siendo criticable, no es muy diferente de suelos, como puede ser un campo de fútbol de tierra, en los que, incluso un buen padre de familia, permitiría jugar a un hijo de diez años.

El daño que en el supuesto sometido a dictamen se produjo no es, por ello, objetivamente imputable al funcionamiento del servicio público educativo y, en consecuencia, no existe responsabilidad de la Administración.

Cuarto

Algunas consideraciones sobre la propuesta de resolución.

La propuesta de resolución no cuestiona ni la concurrencia de los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración, ni la valoración del daño y cuantía de la indemnización reclamada.

En cuanto a lo primero, aun dando por supuesto concurren tales requisitos, considera que no es al servicio público educativo a quien debe atribuirse la eficacia causal en la producción del daño, sino a los servicios públicos municipales –Ayuntamiento de Logroño-, pues a éste corresponde la titularidad dominical del Colegio Público y la competencia sobre la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación primaria. Cita, en apoyo de su tesis, además de la normativa sobre titularidad, mantenimiento, conservación y vigilancia de los edificios públicos escolares, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1996 (RJ 1996/1074) que, en un supuesto similar, lesiones sufridas por un alumno en el centro escolar derivadas del deficiente estado de la malla metálica del campo de deportes, concluía afirmando que ***“La relación de causalidad –y por tanto la responsabilidad- entre el daño producido en este caso (...) es imputable únicamente a quien directamente tenía el deber de reparar, vigilar y conservar el buen estado de las instalaciones (...) Sin que por otra parte exista una relación de causalidad eficiente entre la actuación de la Junta de Andalucía y la producción del daño, pues aunque es titular del servicio público educativo, éste se ha de asentar en instalaciones cuya conservación, reparación y vigilancia correspondía al Ayuntamiento de Andújar”.***

No compartimos este criterio, por entender nos encontraríamos, en todo caso, en un supuesto de responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas previsto en el art. 140 de la LRJ-PAC, en la redacción dada al mismo por Ley 4/1999, de 13 de enero, que sustituye la expresión “fórmulas colegiadas de actuación” por la de “fórmulas conjuntas”, añadiendo, además, un segundo apartado referido a “otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño”.

Destaquemos que nuestro Tribunal Supremo admitió la solidaridad entre Administraciones públicas, concurrentes en la producción del daño, en supuestos distintos a gestión dimanante de “fórmulas colegiadas de actuación”.

Transcribimos parte del fundamento de derecho octavo de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de 12 de diciembre del 2001 (RJ 2002/1125):

“La expresión “fórmulas colegiadas de actuación” de evidente imprecisión y falta de corrección terminológica, como ha puesto de relieve la Doctrina, ha sido interpretada por la Jurisprudencia, entre otras puede citarse la Sentencia de 23 de noviembre de 1999 (RJ 2000, 1370), en los siguientes términos “El principio de solidaridad entre las Administraciones Públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana, como dice la Sentencia de 15 de diciembre de 1993 (RJ 1993, 10115), de la normatividad inmanente a la naturaleza de las instituciones no sólo cuando, a partir de la entrada en vigor del artículo 140 de la Ley del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se dan formulas “colegiadas” de gestión, sino también al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre ellas”.

Por ello, entiende este Consejo que, de no haber concurrido un criterio negativo de imputación objetiva, y tener eficacia causal en la producción del daño el estado del pavimento, la Administración Pública educativa no hubiera podido eximirse de responsabilidad, siendo concurrente con la municipal.

Argumenta la propuesta de resolución que la competencia del Ayuntamiento de Logroño sobre la reparación de los deterioros que puedan existir en los recintos escolares no exige requerimiento previo de la Administración autonómica, toda vez que aquella competencia incluye el deber de vigilancia .

Creemos que la responsabilidad municipal en el mantenimiento de los centros no excluye la de los titulares del servicio educativo, quienes no pueden ser ajenos al estado de los inmuebles e instalaciones en que se presta el servicio. Pese al deber de vigilancia al que se refiere la propuesta de resolución, es indudable que son la dirección y profesorado del centro y el personal funcionario o laboral de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes que presta servicio en el mismo quienes, por desarrollar su actividad diaria en el centro, mejor pueden apreciar el estado de éste y de sus instalaciones y, caso de apreciar deterioro o deficiencias que entrañen riesgo para los alumnos, su obligación no puede limitarse a comunicar dicho deterioro o deficiencias a la Administración municipal, sino que vendrán obligados a velar por el cumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de reparar el inmueble e instalaciones en que se presta el servicio público educativo, reiterando la comunicación al Ayuntamiento y exigiendo la necesaria reparación, debiendo incluso, en tanto no se proceda a ésta, impedir la utilización de las zonas o instalaciones cuyo estado presente peligro para los alumnos.

Y el principio de indemnidad, que inspira y fundamenta la responsabilidad patrimonial de la Administración, nos llevaría a admitir la solidaridad entre ambas administraciones.

Por último, por lo que se refiere a la valoración del daño y cuantía de la indemnización, se exige que el daño sea real y efectivo, evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. La realidad y efectividad del daño excluye el daño potencial o futuro.

Por ello, debe rechazarse la indemnización de un daño hipotético y de futuro como es el planteado, en el presente caso, por el informe médico que aporta la reclamante, y al que nos referimos en el segundo de los antecedentes del asunto. Sólo cabría considerar acreditado el daño consistente en la rotura del incisivo central superior derecho y la cuantía de la indemnización se habría fijado en la cifra de 56 €, importe de la factura aportada al expediente por la madre del menor lesionado.

CONCLUSIONES

Unica

Los daños sufridos por el menor, en cuya representación se reclama, no son objetivamente imputables a la Administración Educativa, al concurrir el criterio negativo de imputación del “riesgo general para la vida”, por lo que procede desestimar la reclamación.

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