

En Logroño, a 27 de julio de de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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, y siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

66/04

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D^a M.P.S., por el accidente escolar ocurrido a su hija, la menor P.M., en el C.P. Duquesa de la Victoria, por el cual se le produjo un esguince en el pie izquierdo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de 4 de diciembre de 2003, y según un modelo de instancia normalizado, bajo la rubrica “Responsabilidad patrimonial de la Administración por accidente escolar”, D^a M.P.S., en su cualidad de madre de la menor P.M., solicita que se le indemnice la cantidad de 24 €, reparadores de las lesiones sufridas por su hija, **“cuando, realizando un ejercicio, se cayó al suelo, provocándose una lesión en el pie izquierdo”**.

A esta solicitud normalizada, adjunta una factura emitida por la Ortopedia I., justificando el importe por la compra de dos bastones regulables, que asciende a 24 €, esto es, la cantidad reclamada por la interesada en concepto indemnizatorio.

El día 5 de diciembre de 2003, el Director del Colegio envía a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte la comunicación del accidente escolar acaecido el día 18 de noviembre de 2003 en la clase de Educación Física.

Segundo

El 11 de diciembre de 2003, el Secretario General Técnico de la referida Consejería, comunica a la interesada la entrada oficial de su solicitud y la designación de una Instructora, dependiente de la Sección de Asistencia Técnica Educativa.

Tercero

Con fecha de 12 de diciembre de 2003, la Instructora dirige oficio al Director del C.P. “Duquesa de la Victoria”, solicitando informe sobre:

“La posible existencia de un seguro escolar que pueda asumir el pago de la indemnización, así como sobre cuantos extremos se consideren relevantes para el esclarecimiento de los hechos, en particular sobre el ejercicio que se estaba realizando en la clase de Educación física en el momento en que la alumna se produjo el esguince”.

Cuarto

El mismo día 2 de diciembre, la Instructora del expediente requiere a la solicitante para que subsane determinadas deficiencias, y en especial, para que aporte el documento acreditativo de la relación de filiación con la alumna accidentada, al amparo de lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El defecto advertido queda subsanado el 19 de diciembre de 2003, mediante la presentación del Libro de Familia.

Quinto

Con fecha de 22 de diciembre de 2003, el Director del C.P. dio respuesta a lo reclamado por la Sra. Instructora del expediente expresándole cuanto sigue:

*“ 1º.- El Colegio no dispone de ningún Seguro Escolar que pueda asumir el pago de la indemnización.
2º.- El accidente tuvo lugar en el patio del Colegio, durante la clase de Educación Física. Cuando se le produjo el esguince, el ejercicio que estaban realizando era el juego de «las cuatro esquinitas»”.*

Sexto

El 23 de diciembre de 2003, la Sra. Instructora comunicó a la interesada la puesta de manifiesto del expediente, con concesión de un plazo de diez días, para alegar y presentar los documentos que estimare oportunos en defensa de sus derechos

El referido trámite no fue cumplimentado por la solicitante decayendo en su derecho de audiencia.

Séptimo

El 3 de marzo de 2004, por la Sra. Instructora del expediente se redacta la propuesta de resolución que eleva a conocimiento del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, en sentido desestimatorio de las pretensiones indemnizatorias formuladas por la madre de la niña accidentada; solicitando asimismo informe en Derecho de la Asesoría Jurídica y del Consejo Consultivo de La Rioja.

Octavo

El 8 de marzo, el Secretario General Técnico remite el expediente, junto con la propuesta de resolución desestimatoria, al Servicio Jurídico de la Consejería para que emita su informe en Derecho. El informe es emitido el 19 de marzo de 2004, considerando, a juicio de la Letrada que suscribe, que lo procedente es decretar **“la inadmisión de la reclamación sin necesidad de ninguna otra tramitación”**, y todo ello porque considera que no se acredita al existencia de daños.

Noveno

Ante las observaciones del Informe jurídico antedicho, la Instructora requiere a la interesada para que, en el plazo de diez días, acredite la lesión por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. A ello da respuesta la solicitante aportando, dentro del plazo conferido, el Informe clínico del Servicio de Atención Primaria que atendió a la niña, el mismo día del accidente

Décimo

El 20 de mayo de 2004, se redacta una nueva propuesta de resolución, idéntica a la del día 3 de marzo y se envía nuevamente a informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería, el cual es emitido el 7 de junio de 2004, considerando ajustada a Derecho y a la doctrina de nuestro Consejo Consultivo –ampliamente relacionada y analizada-, la propuesta de resolución denegatoria de la solicitud de indemnización.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 28 de junio de 2004, registrado de entrada en este Consejo el día 29, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte 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 6 de julio de 2004, 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 a la Consejera señalada 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 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 del Reglamento del Consejo aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, también califica el dictamen de preceptivo (entre otras) para las siguientes materias: párrafo 2º **“En concreto, y según lo dispuesto en los artículos .2 y 11 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en los siguientes casos: G) Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública”**.

2.- **Ámbito.**

Siguiendo el apartado 2º del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, 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 (L.P.A.C).

Segundo

Inexistencia de relación de causalidad entre el resultado dañoso y el funcionamiento normal o anormal del servicio público educativo.

A tenor de los contenidos que se desprenden de los artículos 106.2 de la Constitución, 139.1 y 2 y 141.1 L.P.A.C, 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 cumplido 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.

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 el alumno.

En el supuesto que se dictamina no puede afirmarse que, entre la prestación del servicio público educativo y la lesión sufrida por la alumna, consistente en una lesión en el pie izquierdo en la clase de Educación Física, 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

aquella 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 el pie izquierdo sufrida como consecuencia de una caída fortuita de la alumna cuando se impartía la 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 no existir relación de causalidad, no nace la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Tercero

Algunas consideraciones formales en orden a la tramitación del expediente.

Dispone el artículo 86 de la Ley 3/1995, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la C.A.R., que: **“los procedimientos de responsabilidad patrimonial se tramitarán en base a lo dispuesto en la normativa de carácter estatal, con las especialidades derivadas de la propia organización. Serán resueltos por el Consejero respectivo hasta el límite establecido para la contratación, por el Consejo de Gobierno en los demás casos o cuando expresamente se disponga por Ley, y por los órganos que corresponda respecto de los entes públicos de la Administración Institucional”**. De ello se infiere que, en la tramitación de estos expedientes, se ha de guardar el orden y los tramites que en la actualidad recogen los artículos 142 y 143 LPAC, desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. A tenor de estos preceptos legales y reglamentarios, hemos de advertir que, en orden a la subsanación de los defectos o vicios formales de la reclamación presentada a instancia de parte, el expediente ha de contener todos los que manifiesta y evidentemente se muestren en el momento de su admisión a trámite, **ex** artículo 71 LPAC, pues, en el caso contrario, esto es, requerir la presentación de la documentación acreditativa de la realidad del daño dentro de la fase instructora, implica una dilación innecesaria del expediente y un incumplimiento del plazo máximo para resolver fijado en el artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993.

CONCLUSIONES

Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de la Administración educativa autonómica y los daños sufridos por la menor en cuya representación se reclama, los cuales no son objetivamente imputables a aquélla, por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación.

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