

En Logroño, a 10 de septiembre de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

74/04

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D<sup>a</sup>. M.R.L., por daños consistentes en rotura de los incisivos superiores sufridos por su hija, la menor E.T.R., en el Colegio Público ***E. G. Gallarza***, de Lardero (La Rioja).

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Primero

D<sup>a</sup>. M.R.L., madre de la menor E.T.R., de 9 años de edad cuando ocurrió la lesión, formula reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito de 19 de mayo de 2004, que tiene entrada, junto con el escrito de comunicación de accidente escolar del Director del C.P. ***E.G. Gallarza*** de Lardero (La Rioja), en el Registro de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, el 25 de junio de 2004. La reclamación está motivada por la rotura de los incisivos superiores sufrido el pasado día 7 de mayo de 2004, cuando a la entrada al Colegio chocó con un compañero que la perseguía, cayendo contra un bordillo.

No concreta el importe de los daños, si bien aporta un informe estimativo de los mismos elaborado por el C.R. de Odontopediatría y Ortodoncia, que contempla diversas variantes en

función de los daños que puedan producirse efectivamente. Acompaña el referido escrito de otra documentación justificativa de la filiación de la menor.

### Segundo

Con fecha 28 de junio de 2004, el Secretario General Técnico de la Consejería comunica a la interesada que el 25 de junio ha tenido entrada su reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración que ha dado lugar a la incoación del procedimiento correspondiente de conformidad con lo establecido en la legislación del procedimiento administrativo común. Consta el registro de salida de 29 de junio de 2004 y su notificación a la interesada el 1 de julio de 2004.

### Tercero

El 28 de junio de 2004, la Instructora del procedimiento requiere al Director de C.P. E.G. Gallarza informe sobre las circunstancias del accidente, así como si existe seguro escolar que pueda asumir el pago de la indemnización.

El requerimiento se cumplimenta el 6 de julio de 2004, mediante un escueto escrito en el que consta: ***“A la entrada de clase en jornada de tarde, la alumna E.T., chocó con un compañero cayendo al suelo y golpeándose en los dientes con un bordillo, lo que le produjo la rotura de 2 incisivos superiores”***.

### Cuarto

Mediante escrito de 7 de julio de 2004, notificado el 9 de julio, la Instructora del Procedimiento, ***“concluida la fase de instrucción del expediente..”*** da trámite de audiencia y vista del expediente a la interesada por término de 10 días.

### Quinto

El 26 de julio de 2004, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria por entender que concurre un criterio negativo de imputación objetiva del daño a la Administración (riesgo general para la vida).

### Sexto

El 28 de julio de 2004, el Secretario General Técnico remite la propuesta de resolución, así como copia del expediente para su informe por la Dirección General de los Servicios

Jurídicos. El razonado informe es emitido con fecha 29 de julio de 2004, para concluir que no hay relación de causalidad entre la lesión sufrida y la actividad administrativa o sus agentes, además de que no se ha aportado prueba de los gastos producidos por el accidente.

### **Antecedentes de la Consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 6 de agosto de 2004, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, 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 agosto 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 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.**

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública), así como en el art. 12.2.G) de nuestro Reglamento Orgánico (Decreto 8/2002, de 24 de enero). Ese carácter

preceptivo resulta, asimismo, del art. 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de Administración Pública en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1.993, de 26 de marzo.

En cuanto al contenido del dictamen, 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, 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 subrepticia del requisito de la 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, como acertadamente recoge la propuesta de Resolución y el informe de la Dirección General de los Servicios

Jurídicos, concurre el criterio negativo de la imputación objetiva del «riesgo general de la vida», toda vez que los daños producidos en el incisivo superior de la menor E.T.R. se producen cuando, a la entrada a clase en jornada de tarde en el Colegio Público “E.G. Gallarza” de Lardero, la referida alumna, **“chocó con un compañero, cayendo al suelo y golpeándose en los dientes con un bordillo, lo que le produjo la rotura de dos incisivos superiores”**.

Se trata de un evento ligado al acontecer ordinario y normal de la vida diaria en cuya producción no concurre más intervención del servicio público que el haberse producido en las instalaciones del citado centro docente, pero tal suceso dañoso no es “consecuencia” del funcionamiento de los servicios públicos, sino que cabe explicar como un suceso ordinario, inherente al “riesgo general de la vida”, en modo alguno imputable a la Administración como correctamente recogen tanto la propuesta de Resolución como el informe de los Servicios Jurídicos, con cita de jurisprudencia y doctrina legal aplicable al caso. No concurren, pues, en el presente caso, elementos causales específicos que puedan vincularse al funcionamiento del servicio público educativo y, por tanto, no existe relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento de este servicio público.

### Tercero

#### Observaciones formales.

Este Consejo Consultivo a la vista del contenido de la documentación remitida considera necesario formular las siguientes observaciones:

1ª La Administración deberá recordar a los Directores de los Colegios Públicas la obligación de remitir tan pronto como sea posible, los escritos que los interesados presenten en el propio centro para evitar retrasos o perjuicios a los interesados. En el presente caso, siendo la data del escrito de reclamación y de la comunicación del accidente escolar la de 19 de mayo de 2004, no se justifica que la fecha de Registro General sea la de 25 de junio de 2004.

2ª El escrito de 7 de junio de 2004 mediante el que se da trámite de audiencia y vista del expediente a la interesada, se fundamenta en que **“se ha dado por concluida la fase de instrucción...”**. Es evidente, de acuerdo con lo establecido en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que el trámite de audiencia es una actuación típica y característica de la fase de instrucción de los procedimientos, instrucción que, en estrictos términos, concluye con la propuesta de resolución una vez incorporados los informes que sean preceptivos, como ocurre en el presente caso con los de los Servicios Jurídicos y de este Consejo Consultivo. En

consecuencia, es necesario depurar los términos, de los escritos administrativos para evitar que, por su reiteración en otros procedimientos posteriores, se consoliden defectos inadecuados.

3ª Esa misma incorrección ha de señalarse en relación con la parte dispositiva 2 de la propuesta de resolución en cuanto a declarar ***“terminado el procedimiento ...y archivar el expediente, sin perjuicio de los derechos que ostenta el interesado en cuanto a recurso”***. El procedimiento concluye ciertamente con la resolución, pero, una vez que ésta sea “firme”, con firmeza relativa (el interesado recurre en vía administrativa y es desestimado su recurso, expresamente o por silencio) o absoluta (deja pasar los plazos y no interpone los recursos pertinentes, o recurre en vía contenciosa, y el recurso es desestimada). Solo, pues, cuando es firme el acto puede considerarse concluido el procedimiento y puede ordenarse su archivo, razón por la que es recomendable, redactar de manera distinta ese dispositivo 2.

## CONCLUSIONES

### Única

No existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por el menor en cuya representación se reclama y el servicio público educativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dichos daños no son objetivamente imputables a la Administración educativa, por lo que es ajustada a Derecho la desestimación de la reclamación.

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