

En Logroño, a 17 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, 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. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

86/04

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. M.L.S, como consecuencia de la sustracción de las gafas del menor, J.L.E, en el C.P. ***Obispo Ezequiel Moreno***, de Alfaro.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D. M.L.S, padre del menor J.L.E, de 7 años de edad cuando se produjo la sustracción, formula reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito de 17 de marzo de 2004, que tiene entrada, junto con el escrito de comunicación de accidente escolar del Director del C.P. ***Obispo Ezequiel Moreno***, de Alfaro (La Rioja), en el Registro de la Consejería de Educación, Cultura, y Deporte, el 29 de marzo de 2004. La reclamación está motivada por la desaparición de su mesa escolar de sus gafas graduadas, que habitualmente utiliza sólo para la clase. La sustracción fue constatada al volver a clase por la tarde y comunicarlo el menor a su Profesora. Al día siguiente, apareció en el patio la funda rota, pero no aparecieron las gafas. Aporta una factura emitida por Óptica R., en concepto de gafas graduadas de niño, por importe de 120 euros.

En la comunicación de Accidente escolar, el Director del C.P. ***Obispo Ezequiel Moreno***, de Alfaro, relata que ***“aprovechando el momento de formar la fila para salir a comer, alguien le***

quitó las gafas que tenía encima de la mesa. Ni el alumno ni la Profesora se dieron cuenta hasta las 15'00 cuando volvieron a la primera clase de la tarde. Al siguiente apareció la funda rota en el patio pero no hemos encontrado las gafas.”

Segundo

Con fecha 26 de abril de 2004, el Secretario General Técnico de la Consejería comunica al interesado que el 29 de marzo 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 27 de abril de 2004 y su notificación al interesado el 29 de abril de 2004.

Tercero

El 26 de abril de 2004, la Instructora del procedimiento requiere al Director de C.P. ***Obispo Ezequiel Moreno***, de Alfaro informe sobre las circunstancias de la sustracción, así como si existe seguro escolar que pueda asumir el pago de la indemnización, escrito notificado el 28 de abril de 2004.

El requerimiento se cumplimenta el 3 de mayo de 2004, mediante escrito en que se detallan, entre otros extremos, las circunstancias de la sustracción que se produjo ***“a las 13'00, en el aula en el momento de formar fila para salir de clase e ir a comer; estando presente en el aula todos los compañeros y la Profesora tutora; durante el horario de comedor escolar solamente queda en el aula la citada Profesora. Los alumnos que asisten al comedor no pueden pasar a las clases porque se cierran los pasillo de las aulas”***.

Cuarto

El 26 de abril de 2004, la Instructora del procedimiento requiere al interesado acreditación de la relación de parentesco con el perjudicado, que se cumplimenta el 3 de mayo de 2004 con remisión de copia autenticada notarialmente del libro de familia.

Quinto

Mediante escrito de 30 de junio de 2004, notificado el 3 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.

Sexto

El 28 de julio de 2004, la Instructora elabora propuesta de resolución desestimatoria por entender que concurre un criterio negativo de imputación objetiva del daño a la Administración (riesgo general para la vida).

Séptimo

El 28 de julio de 2004, Instructora solicita informe al Servicio Jurídico en la Consejería. El informe reclamado es emitido con fecha 11 de agosto de 2004, que no aprecia la existencia de la responsabilidad patrimonial.

Octavo

El 11 de agosto, la Instructora elabora nueva propuesta de resolución desestimatoria por entender que concurre un criterio negativo de imputación objetiva del daño a la Administración (riesgo general para la vida).

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 23 de agosto de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 13 de septiembre de 2004, 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 13 de septiembre 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, el daño causado no es consecuencia directa del servicio público educativo, razón por la que no es imputable a la Administración. Se trata, en efecto de un daño (la sustracción de unas gafas graduadas del menor, que habitualmente utiliza únicamente en clase y que guarda en su mesa) que no se produce **“a consecuencia”** directa de un servicio público, sino **“con ocasión”** de la actividad escolar a la que asiste el menor y que es un suceso que podría haberle ocurrido en cualquier instalación o edificio privado de acceso público, por más que en el presente caso, el acceso al aula está limitado a los alumnos de la misma y fuera del horario lectivo los demás alumnos no tienen acceso a la misma.

Los Centros públicos escolares –ha dicho el Consejo de Estado, Dictamen 2208/2001- no asumen en estos casos de sustracciones o pérdidas obligación alguna de custodia y restitución, como sería el deber de un depositario, más allá del genérico deber de vigilancia que corresponde a los Profesores responsables sobre los miembros de la comunidad educativa. La sustracción de las gafas del alumno no puede imputarse, como sostiene acertadamente el informe de los Servicios Jurídicos, a una falta de vigilancia de la profesora, ni de los demás responsables del Centro. No ha quedado acreditado que, en el momento de formar la fila para abandonar la clases para dirigirse al comedor escolar, se produjese ninguna circunstancia que alterase el orden y la disciplina debidas y que, en ese caso, hubiera facilitado la sustracción. Y no basta para acreditar la falta de vigilancia alegar que la sustracción se ha producido, pues no cabe exigir una vigilancia más allá de lo razonable a la Administración educativa y, aun en los casos de mayor rigor, siempre cabe la posible acción culposa de un tercero (el autor de la sustracción), conducta ajena que rompe el nexo causal e impide, en consecuencia, imputar el daño a la Administración.

Tercero

Observaciones formales.

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

1ª El escrito de 30 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.

2ª 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). Sólo, 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.

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.