

En Logroño, a 5 de octubre de 2.000, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero y D. Jesús Zueco Ruiz que actúa como ponente, emite por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**46/00**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes en expediente de responsabilidad patrimonial instruido con ocasión de los daños causados en las gafas de la menor M. T. C. S. con ocasión de los juegos programados en clase de educación física.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Con fecha de 10 de marzo de 2.000 se extiende comunicación de accidente escolar por el Director del Colegio Público "Beato Jerónimo Hermosilla" de Santo Domingo de la Calzada en que se relata que la menor M. T. C. S., en un lance de uno de los juegos programados en clase de educación física, chocó con un compañero, cayéndosele las gafas al suelo y rayándose un cristal de las gafas.

#### **Segundo**

El 17 de marzo, D<sup>a</sup> M. A. S. M., madre de la menor, solicita indemnización por daños causados a consecuencia del citado accidente que cifra en 5.750 ptas., adjuntando al escrito de solicitud la factura de un centro óptico por el expresado importe.

### **Tercero**

En resolución de 31 de mayo, el Secretario General Técnico de la Consejería acuerda la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial 8/00 y procede al nombramiento de instructora del mismo.

### **Cuarto**

La instructora recaba de la dirección del centro escolar la explicación de las circunstancias del accidente, así como la formulación de cualquier observación que pudiera añadirse a la comunicación del accidente. La Dirección contesta reiterando lo ya expuesto en la comunicación remitida con anterioridad.

### **Quinto**

Puesto de manifiesto lo actuado a la solicitante de indemnización, para alegaciones, por la misma no se hizo manifestación alguna en el plazo concedido al efecto.

### **Sexto**

La Dirección General de los Servicios Jurídicos informa el 1 de septiembre, en relación con la consulta fechada de entrada en dicha Dirección el 31-8-2.000, (y que no obra en el expediente remitido a este Consejo), que la propuesta de resolución del expediente 8-00 es conforme con la jurisprudencia y las circunstancias del caso, citando determinada sentencia del T.S.J. de Andalucía.

Se extiende el informe en la consideración de que una tramitación de un expediente como el que nos ocupa supone un gasto muy superior al que procedería reparar, y sugiere se considere la posibilidad de una desestimación *a limine* de reclamaciones manifiestamente carentes de fundamento como la presente o cuando se hubieran desestimado pretensiones análogas. Preconiza, para ello, la aplicación analógica del art. 102.3 de la Ley 30/92.

### **Séptimo**

Con fecha 12 de septiembre se redacta propuesta de resolución por la instructora del procedimiento, en la que se acuerda inadmitir la solicitud de responsabilidad patrimonial por concurrir en él la causa de inimputabilidad del *riesgo general para la vida*, con cita de la

doctrina sentada por este Consejo a tal efecto.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Mediante escrito de 13 de septiembre de 2000, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, solicitó dictamen del Consejo Consultivo en el asunto de referenica, remitiendo el correspondiente expediente.

#### **Segundo**

Por escrito de 14 de septiembre de 2000, el Sr. Presidente del Consjo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente establecidos.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo**

El Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (R.D. 429/1.993, de 26 de marzo) dispone en su artículo 12.1 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; preceptividad que establece el Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja (D. 33/1.996, de 7 de junio), salvo que el dictamen se recabe del Consejo de Estado.

El dictamen ha de pronunciarse, a tenor del artículo 12.2 del primer Reglamento citado, 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 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

Doctrina sustentada por el Consejo Consultivo de La Rioja en materia de responsabilidad patrimonial por daños causados a los alumnos en los centros escolares.

En los Dictámenes 5/00, 6/00 y 7/00, referentes a accidentes ocurridos en centros escolares y cuyo precedente inmediato arranca del Dictamen 41/99, ha tenido ocasión este Consejo de fijar una doctrina de general aplicación a los supuestos como el que nos ocupa, ya abordada en igual sentido y en relación a otros casos de distinta naturaleza desde el primero de sus dictámenes.

Tal doctrina, que no es preciso reiterar, bastando con remitirnos a los expresados Dictámenes, puede sintetizarse en los siguientes extremos:

1º.- La responsabilidad de la Administración educativa es una responsabilidad objetiva y directa, sin perjuicio de que, de existir una actuación dolosa o negligente de un concreto profesor o empleado del centro, pueda ejercer la Administración contra el mismo una acción de regreso.

2º.- El análisis de la relación de causalidad necesaria para imputar a la Administración un daño, existente entre un hecho o actividad y el daño causado, no debe verse interferido por valoraciones jurídicas. La causa no es un concepto jurídico sino una noción de la lógica y de las ciencias de la naturaleza y, de existir varias causas, no cabe jerarquización en las mismas por ser todas ellas tan *causa* como las demás. La determinación de qué causa haya originado el daño parte de la consideración de que un hecho es causa del mismo cuando constituye la *conditio sine qua non* del mismo.

3º.- Distinto de la causa es la cuestión de la imputación objetiva el ordenamiento vigente establece, en primer lugar, un criterio positivo de imputación objetiva: el funcionamiento normal o anormal de un servicio público, por lo que, en principio, el daño producido lo es a consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público educativo no sólo cuando se realiza una concreta actividad escolar, sino cualquier actividad precedente o consecuente, relacionada con aquélla.

Pero, al mismo tiempo y frente a ese criterio positivo de imputación, el ordenamiento jurídico, sobre la base de la elemental consideración de que la Administración educativa no puede ser indiscriminadamente una aseguradora universal de todos los daños que se causen en el desarrollo temporal del servicio educativo, establece criterios negadores de la imputación objetiva; unos, expresos, señalados en los artículos 139.1 y 141.1 de la LRJAP, y otros, deducidos de aquéllos, y que se basan, especialmente y sin carácter limitativo, en la idea de los estándares del servicio; la necesidad de distinguir entre los daños producidos a

consecuencia del funcionamiento del servicio público o con ocasión de él; el criterio del *riesgo general de la vida* que supone el rechazo de la imputación de los daños derivados de riesgos habitualmente ligados al curso normal de la vida, o el de la *causalidad adecuada* que rechaza la imputación cuando son otras concausas no ligadas al servicio público las únicas racionalmente relevantes en la producción del daño.

### **Tercero**

#### **Aplicación de la precedente doctrina al caso presente**

Este Consejo comparte el criterio sustentado en la propuesta de resolución de inadmisión de la petición de responsabilidad formulada por D<sup>a</sup> M. A. S. M., madre de la menor M. T. C. M. cuyas gafas sufrieron el rayado de un cristal durante el desarrollo del juego en el centro escolar *Beato Jerónimo Hermosilla* de Santo Domingo de la Calzada.

No cabe encontrar en el caso examinado justificación para responsabilizar a la Administración educativa por cuanto que el daño se produce en las gafas de la menor en el desarrollo de una actividad lúdica normal que no puede calificarse de peligrosa y con un alcance, en cuanto al daño sufrido, que debe considerarse nimio.

Pretender que todos y cada uno de los daños, como el que ahora nos ocupa, causados en el desarrollo de las actividades docentes, por normales que estas sean, son resarcibles a cargo de la Administración, conduciría a situaciones aberrantes en que podría llegarse a reclamar los gastos de tintorería por ensuciamiento de las prendas de los menores al caer en los charcos del colegio, desgaste o rotura de calzado con ocasión de los juegos deportivos, etc.

En consecuencia, los daños sufridos por el menor en el caso que nos ocupa deben entenderse incluidos entre los insusceptibles de ser resarcidos por la Administración educativa por concurrir el criterio negativo de imputabilidad del *riesgo general para la vida* que acertadamente menciona la propuesta de resolución del expediente, y aun por incardinarse en el simple común sentido de la colectividad.

### **Cuarto**

#### **Imposibilidad del rechazo *a limine* de las reclamaciones de responsabilidad.**

Suscita la Dirección de los Servicios Jurídicos la conveniencia de que se considere, en casos de reclamaciones manifiestamente carentes de fundamento o respecto de las que existieran precedentes desestimatorios en análogos supuestos, la conveniencia de su

inadmisión con el fin de evitar una tramitación administrativa que produce un gasto muy superior al que procedería reparar en el caso de admitir la responsabilidad.

Ciertamente este Consejo Consultivo no puede menos de compartir la preocupación de dicho centro consultivo. Es evidente que los gastos de todo tipo que suponen una tramitación de un expediente como el que nos ocupa, con escritos varios, informes fácticos y jurídicos y, finalmente, dictamen de este Consejo, rebasan ampliamente lo que la más elemental lógica aconsejaría: admitir la posibilidad de un primer acuerdo de rechazo de la solicitud sin más trámite e independientemente de que el particular que se entendiese lesionado pudiera ejercitar los recursos oportunos contra ese primer acuerdo, para evitar indefensión.

Sin embargo, en opinión de este Consejo, en términos de estricto Derecho no cabe adoptar para ello el criterio expuesto por la citada Dirección General consistente en aplicar analógicamente el sistema de inadmisión previsto para las solicitudes de revisión. Se entiende ello así porque, tanto ese supuesto, como el del art. 119 en relación con los recursos de revisión, son supuestos específicos y concretos, difícilmente aplicables a otros expedientes, y creados ex novo por la ley 4/1999, de 13 de enero, modificando para ello los artículos 102 y 119 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

Precisamente, y como claro síntoma de la singularidad y especificidad de la alteración legislativa llevada a cabo, en los apartados V y VI de la exposición de Motivos de la Ley 4/1999 se hace una expresa glosa de la modificación efectuada en esos dos supuestos -y sólo en ellos-. Partiendo de la base de que la Ley se promulga para corregir los defectos advertidos durante la vigencia de la Ley 30/92, y, precisamente por ello, se introduce esa inadmisión posible en los dos citados casos, no haciéndolo, pudiendo hacerlo, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ello será así porque el legislador no lo ha considerado oportuno.

Existe, no obstante, una declaración legal general que pudiera considerarse esgrimible para conseguir la misma finalidad, y a la que no alude el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Nos referimos, en concreto, al art. 89.4 de la Ley 30/92, conforme al que la Administración *"podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento..."*.

Sin embargo, y prescindiendo de la consideración anteriormente expuesta acerca de la inexistencia de tal inadmisibilidad en el procedimiento de responsabilidad, propiamente dicho, lo que hace dudosa la posibilidad de acudir al art. 89.4 (*generalia specialibus non derogantur*), lo cierto es que la inadmisión del citado artículo presenta un evidente carácter de excepcionalidad y ante la clara responsabilidad objetiva de la Administración Pública que introduce la Ley 30/92, parece difícil, a priori, entender que una solicitud resarcitoria por

accidente escolar carece *manifiestamente* de fundamento, siendo así que resulta patente que la determinación de su existencia o no exige un ponderado análisis de cada caso, de suerte que difícilmente puede hablarse de casos idénticos, cuando son innúmeras las variantes de cada supuesto (edad del afectado, circunstancias de la actividad, deber específico de vigilancia, adopción de medidas precautorias, etc.) y puede ser distinta la resolución a adoptar.

Por ello entendemos que, independientemente de comprender las ventajas de todo orden que conllevaría una inadmisión de las reclamaciones infundadas o reiteradamente desestimadas en casos análogos, -como resultaría igualmente ventajosa la posibilidad de estimar reclamaciones claras sin necesidad de recabar nuestro dictamen y siempre que el informe del Servicio Jurídico fuera favorable-, no resulta ello posible en el actual estado de la legislación, debiéndose tramitar el procedimiento en los términos que la misma contiene, debiendo esperarse a una modificación legislativa a nivel estatal en esta materia (art. 149.1.18ª de la Constitución), que pasase, por ejemplo, por la evitación del trámite de dictamen del Consejo de Estado o Consultivo correspondiente, en casos de reclamaciones de mínima cuantía.

Cosa distinta es que el informe jurídico de la Dirección General y la propia experiencia de lo que está sucediendo con este tipo de reclamaciones, nos haga insistir en la conveniencia, ya expresada en nuestros dictámenes 5, 6 y 7/00 (F. Jurídico Séptimo), de que por la Administración se provea el concierto de un seguro de responsabilidad civil del que carecen los centros docentes públicos, según indefectiblemente vienen manifestando en sus informes los directores de los mismos, que permita cubrir los daños sufridos en aquéllos, lo que, muy probablemente, redundaría en la consecución de la finalidad perseguida de la limitación de este tipo de reclamaciones a tramitar por la Administración Autonómica.

## CONCLUSIONES

### Única

No existe responsabilidad administrativa por los daños ocasionados en las gafas de la menor M. T. C. S. con ocasión de la práctica de los juegos programados en la clase de educación física en el Colegio Público *Beato Jerónimo Hermosilla* de Santo Domingo de la Calzada.

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