

Dictamen nº 24/2010

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2010, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 8 de octubre de 2009, sobre responsabilidad patrimonial instada por x., en nombre y representación de su hijo, debida a accidente escolar (expte. 161/09), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de mayo de 2009, tiene entrada en el Registro de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en impreso normalizado por x., en representación de su hijo, a la sazón alumno de segundo de Educación Secundaria Obligatoria en el IES “José Luis Castillo Puche” de Yecla.

Según el reclamante, el menor sufrió una caída en el patio del centro, el 16 de marzo anterior, a consecuencia de la cual se produjo un traumatismo bucodental con fractura de varias piezas dentales.

Solicita una indemnización de 400 euros, cantidad a la que asciende el tratamiento odontológico aplicado al menor, según se acredita mediante factura.

Se aporta junto a la reclamación copia del Libro de Familia, acreditativo del parentesco que une al reclamante con el menor, y los siguientes informes:

a) Informe de alta en urgencias del Hospital “Virgen del Castillo” de Yecla, en el que se hace constar lo siguiente: *“estando en su colegio recibió un puntapié en su estómago por parte de un compañero y unos minutos después sufrió caída de su propia altura. Con posterior trauma en cara, con laceraciones múltiples en mejilla izqda., párpado inferior izqdo., labio superior, no emesis. No pérdida del conocimiento. No convulsión”*. Tras la realización de diversas pruebas diagnósticas se alcanza el juicio clínico de lipotimia y se suturan las heridas que lo precisan.

b) Informe de una profesora del centro que prestó la primera asistencia al alumno tras el percance. Relata que, a los pocos minutos de comenzar el recreo, los profesores fueron avisados de que el alumno se había caído y estaba sangrando. Al acudir al lugar del accidente, junto a las pistas deportivas y al lado de un pequeño muro de contención situado a unos metros, encontraron al menor tendido en el suelo, boca abajo e inconsciente durante unos segundos. Al recobrar el sentido, no recordaba cómo se había caído ni qué le había ocurrido, presentando multitud de heridas, cortes y rasguños en la cara y rotura de algunos dientes.

SEGUNDO.- Por Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, de 3 de junio, se admite a trámite la reclamación y se designa instructora, que solicita de la Dirección del Centro el preceptivo informe acerca de las causas y circunstancias en que se produjo el accidente.

Evacuado el 23 de junio, es del siguiente tenor:

“En el transcurso del primer recreo (10:00-10:25), estando en las pistas los profesores de Educación Física x, y, z., fueron avisados por alumnos del Centro que x., alumno de 2º E.S.O. se había caído y estaba sangrando. Acudieron al lugar donde se encontraba éste, junto a las pistas deportivas y cerca de un pequeño muro de 40 centímetros de altura que sirve de asiento a los alumnos.

Al llegar se encontraron al alumno en el suelo, boca abajo, mareado y decidieron llamar a los servicios de emergencia 112.

El alumno, al caerse al suelo se produjo diversas heridas, cortes y rasguños en la cara, además de partirse algún diente. Según las palabras el alumno no recordaba en ese momento cómo había ocurrido el incidente.

Si bien en el informe médico aparece "el accidentado recibió un puntapié en el estómago", la realidad es que según declaraciones del propio alumno, x., estando éste en el patio, al lado de las pistas deportivas, y junto a un compañero, en los lastres (sic) del juego, recibió un golpe a la altura del estómago. Al intentar acercarse al muro antes mencionado para sentarse tuvo la mala suerte de desmayarse y caer sobre dicho muro con las consecuencias que sabemos: cortes, rasguños, y varios dientes rotos”.

TERCERO.- El 9 de julio, la instructora recaba de la Dirección del IES un nuevo informe, complementario del anterior, para intentar determinar el carácter fortuito o intencionado del golpe recibido por el alumno y qué vigilancia existía por parte de los profesores en el momento del percance.

En la misma fecha, se requiere al interesado para que emita informe acerca del carácter fortuito o intencionado del golpe y recabando el testimonio del menor.

CUARTO.- El 20 de julio, según consta en el expediente por diligencia extendida por el órgano instructor, se personan ante él el alumno lesionado y el reclamante y manifiestan que el informe del Director ya contiene la información solicitada por la instructora al interesado y que la lesión no fue intencionada, sino que fue sin querer.

QUINTO.- El 23 de julio, la Dirección del Centro educativo remite la declaración de la víctima del percance, que se expresa en los siguientes términos:

“Pregunta; ¿Dónde te encontrabas el día 16 de marzo a las 10 de la mañana?

Respuesta; Junto a una de las pistas deportivas.

P: ¿Con quién estabas?

R: Con mis amigos.

P: Más concretamente.

R: X, y, z, todos ellos compañeros de 2º E.S.O.

P: ¿Qué te ocurrió?

R: Estábamos almorzando y uno de ellos, x., me dio un golpe en el estómago.

P: ¿Fue fortuito?

R: Estábamos jugando.

P: ¿Qué pasó después del golpe?

R: Noté que me mareaba e intenté sentarme en un pequeño muro que rodea a la pista deportiva (de aproximadamente 50 cm de altura)

P: ¿Te llegaste a sentar?

R. No.

P. ¿Por qué?

R. Me desmayé cuando me dirigía al muro.

P. ¿Y dónde caíste?

R. Sobre el muro

P. ¿Quién te atendió?

R. Primero mis compañeros, que estaban junto a mí, y después los profesores de Educación Física, x, y.

P. ¿Qué lesiones tuviste?

R. Un corte en la ceja, otro bajo el ojo, otro sobre la nariz y cinco dientes partidos, además de arañazos en el rostro.

P. ¿Después de atenderte donde te caíste, qué pasó?

R. Me llevaron a las instalaciones del Ciclo de Sanidad, me tumbaron en una camilla y me curaron. Luego vino una ambulancia y me llevó al hospital. Antes me hicieron varias pruebas.

P. ¿Tienes algo más que aclarar o indicar?

R. Acompaño informe del especialista x. donde se indica que dichas reparaciones necesitarán a posteriori de unas fundas para cuatro dientes, además de la quema de nervios, cuya reparación ascendería a 1.280 euros, junto con los 320 euros anteriores”.

El citado informe odontológico también se une al procedimiento.

SEXO.- Con fecha 24 de agosto se remite al interesado escrito por el que se le confiere trámite de audiencia. No consta su recepción por el interesado ni que éste haya presentado alegación o justificación alguna durante el plazo concedido al efecto.

SÉPTIMO.- El 30 de septiembre de 2009 la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no concurren en ella los requisitos o elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño, cuya antijuridicidad también se niega.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 8 de octubre de 2009.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

El Dictamen ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de indemnización, según preceptúa el artículo 12.2 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo (RRP).

SEGUNDA.- Plazo para reclamar, legitimación y procedimiento.

1. La reclamación se ha interpuesto apenas dos meses después de ocurrido el accidente, por lo que cabe calificarla como temporánea, al presentarse dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar reconoce el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

2. La acción resarcitoria ha sido ejercitada por persona facultada para ello, ya que tal como resulta de la copia del Libro de Familia obrante en el expediente, el reclamante es padre del alumno y, al ser éste menor de edad, a su progenitor le corresponde ejercitar su representación legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 162 del Código Civil.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Consejería de Educación, Formación y Empleo es competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de educación en el que se integra el centro público donde ocurrió el accidente.

3. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, con carácter general, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien procede efectuar las siguientes consideraciones:

a) Considera el Consejo Jurídico que la solicitud de informe al interesado acerca de las causas y circunstancias concurrentes en el accidente debió de venir motivada por un lapsus del órgano instructor, que remitió al interesado una petición realmente dirigida a la Dirección del Centro. No parece necesario, por consiguiente, insistir en lo inapropiado de utilizar este específico tipo de acto de instrucción, al amparo del artículo 10 RRP, para recabar información de los interesados en el procedimiento, para lo que el ordenamiento ofrece otros trámites más adecuados (vgr. los contemplados en los artículos 76 y 80 LPAC). Baste ahora con recordar que cuando la LPAC y sus normas de desarrollo utilizan el término “informe” lo hacen en su acepción de informe administrativo, es decir, como declaración de juicio o conocimiento que efectúa un órgano administrativo, nunca un particular.

b) No consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico documentación acreditativa de la efectiva recepción por el interesado del oficio por el que se le confiere trámite de audiencia, como tampoco constan actuaciones posteriores del mismo que permitieran inferir que dicha notificación se produjo. La ausencia en el expediente de la referida acreditación, ha llevado en ocasiones a este Órgano Consultivo a negar que pueda considerarse efectuado el preceptivo trámite de audiencia, al no constar que el interesado haya podido hacer efectivo el derecho que ostenta a participar en el procedimiento (amparado por el artículo 11 RRP, en relación con el 84 LPAC y el 105, letra c) de la Constitución), lo que impediría al Consejo pronunciarse sobre el fondo hasta tanto no se acreditara la debida cumplimentación del trámite de audiencia.

No obstante, la peculiar llamada a la intervención del reclamante en el procedimiento efectuada vía solicitud de informe, a resultas de la cual aquél afirma conocer el contenido del emitido por la Dirección del centro, documento determinante para resolver el procedimiento y en el que se basa *la ratio decidendi* de la propuesta de resolución, junto al hecho de que los dos únicos documentos (declaración del menor e informe del odontólogo) unidos al procedimiento con posterioridad a la comparecencia del interesado ante el órgano instructor y antes de la propuesta de resolución sean conocidos por él, permiten al Consejo Jurídico entrar a conocer sobre el fondo del asunto, sin necesidad de retrotraer unas actuaciones ya de por sí excesivamente dilatadas en el tiempo.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

1. Según el artículo 139 LPAC cuando la Administración Pública, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos ocasiona un daño a los particulares, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley. De esta manera, la responsabilidad patrimonial de la Administración se presenta configurada como una responsabilidad objetiva y directa.

Ahora bien, a este respecto el Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares al presente, ha de destacar que si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 25 de febrero de 1999). Es de destacar que el reclamante no efectúa una imputación expresa del daño a una determinada acción u omisión de la Administración, por lo que cabe deducir que su reclamación se basa únicamente en el hecho de que el accidente se produjo en un centro de titularidad pública.

Por otra parte, el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de febrero de 1998, indicó que *“durante el desarrollo de las actividades escolares, extraescolares y complementarias el profesorado tiene el deber de observar la diligencia propia de los padres de familia”*. En el supuesto examinado puede afirmarse que ese grado de diligencia no demandaba mayores medidas de prevención y protección que las adoptadas, ya que el evento se produjo de forma fortuita, por lo que ha de enmarcarse dentro del riesgo que supone el desarrollo de actividades de esparcimiento libres durante el recreo y no por la falta de vigilancia exigible a los profesores -advirtase que se trata de niños de 14 años de edad-, puesto que resulta imposible evitar las consecuencias que estas actividades lúdicas conllevan, salvo que las mismas se prohibiesen totalmente, lo que llevaría al absurdo de impedir la libre expansión de los alumnos en el tiempo pensado y dedicado precisamente a esta finalidad.

En este mismo sentido, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2001 declara que no cabe imputar lesión alguna a la Administración docente, cuando el daño exclusivamente deriva y trae causa directa e inmediata del golpe fortuito recibido de un compañero de juego en un lance del mismo, *“sin que, por ende, pueda, desde luego, afirmarse que la lesión fue consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos docentes, so pretexto de encontrarse los alumnos en el recreo, en el interior del patio, dedicados a la práctica de los habituales juegos, pues tales circunstancias, sobre no denotar falta del debido control por el profesorado del Colegio, ya que la lesión se habría producido, cualquiera que hubiera sido la vigilancia”*, es de tener en cuenta que la forma puramente fortuita en que se

causó la lesión “*en sí misma es insuficiente para anudar el daño a la gestión pública*”, que resultaría ajena a su generación.

A su vez, el Consejo de Estado en reiterados Dictámenes, entre los que podemos citar el número 229/2001, mantiene un criterio similar al jurisprudencial, al señalar que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración no implica que “*deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los alumnos en centros públicos, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 a 146 LPAC*”.

También es abundante la doctrina sentada por otros órganos consultivos autonómicos que propugna la ausencia de la relación de causalidad cuando los hechos se producen fortuitamente, dentro del riesgo que suponen las actividades lúdicas de los escolares durante el tiempo de recreo, y no por falta de la vigilancia exigida al profesorado (Dictamen núm. 38/2000, de 6 de junio, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y Dictamen núm. 522/2000, de 28 de diciembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana). Doctrina también compartida por este Consejo Jurídico en numerosos dictámenes similares al presente, como el 179/2002 o el 2/2003, entre otros muchos.

En el supuesto sometido a consulta, el carácter fortuito del golpe que origina la pérdida de consciencia del alumno y la subsiguiente caída sobre el murete aledaño a las pistas deportivas, se desprende tanto del informe de la Dirección del Centro que, recogiendo manifestaciones del propio menor, indica que “*estando éste en el patio, al lado de las pistas deportivas y junto a un compañero, en los lastres (sic) del juego, recibió un golpe a la altura del estómago*”, como de la declaración del alumno, quien manifiesta que, cuando estaba almorzando junto a unos compañeros, jugando, uno de ellos le dio un golpe en el estómago. Del mismo modo, en la comparecencia del interesado ante la instructora, manifiesta que “*la lesión no fue intencionada sino que fue sin querer*”.

El carácter involuntario y fortuito del golpe que hace perder el conocimiento al menor y su subsiguiente caída excluye también que pueda considerarse como agresión, siendo de aplicación aquella doctrina que propugna la ausencia de nexo causal entre el actuar administrativo y los daños sufridos por los escolares en los centros docentes de titularidad pública cuando se ocasionan por acciones fortuitas de otros niños enmarcadas en un contexto de juego o involuntariedad, sin que se aprecien connotaciones de agresión, intención de dañar o actitudes violentas. En este sentido se expresan, entre otros, los Dictámenes 2432/2000, 3860/2000, 1581/2001 y 2573/2001 del Consejo de Estado y el 180/2002 de este Consejo Jurídico.

Así pues, para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, es preciso que concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño irrogado al particular y, en el supuesto que nos ocupa, si bien es cierto que el daño existe y se acredita y, además, se produce con ocasión de la prestación del servicio público educativo, no lo fue como consecuencia de su funcionamiento y, por tanto, la falta de antijuridicidad y la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del centro

educativo, impiden que los hechos aquí examinados desencadenen la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa.

2. Lo anterior ha de entenderse sin perjuicio de lo manifestado por este Consejo Jurídico en reiterados Dictámenes y en la Memoria correspondiente al año 2006 (páginas 42 a 44), sobre la conveniencia de que la Administración arbitre medidas de aseguramiento y protección social que puedan cubrir tales riesgos, que no pueden imputársele, como se dice, a título de la responsabilidad patrimonial regulada en los artículos 139 y siguientes LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- No se acredita la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y el daño por el que se reclama, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen. Por ello, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, desestimatoria de la reclamación presentada, se informa favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.