



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El expediente sometido a consulta ya fue objeto de consideración por este Consejo Jurídico en Dictamen 132/2006, cuyos antecedentes cabe dar aquí por reproducidos en evitación de innecesarias reiteraciones. Baste ahora recordar que el procedimiento se inicia por reclamación de responsabilidad patrimonial instada por D. A. C. C., madre de M. R. C., alumna del Colegio Comarcal "San Miguel" de Molina de Segura. Se basa la reclamación en la caída sufrida por la niña en la pista polideportiva del centro, a consecuencia de la cual se fracturó dos incisivos superiores, reclamando el importe de los gastos de odontólogo, que ascienden a 120 euros.

Iniciado el procedimiento, por la Administración regional se trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Molina de Segura, con fundamento en la titularidad municipal de las funciones de conservación y mantenimiento de las instalaciones escolares. La Corporación Local, tras la correspondiente instrucción, acordó remitir de nuevo el expediente a la Comunidad Autónoma para su tramitación por ésta, lo que se llevó a efecto, culminando el procedimiento con una propuesta de resolución estimatoria de la reclamación.

Sometida dicha propuesta a este Órgano Consultivo, por Dictamen 132/2006, se informa desfavorablemente, por cuanto no se había dado audiencia a la Corporación Local acerca de un informe emitido por la Unidad Técnica de Centros Educativos de la Consejería consultante, incorporado al expediente tras la devolución del mismo por el Ayuntamiento, y en el que se funda técnicamente la propuesta estimatoria de la reclamación. Del mismo modo, se indicaba que debía comunicarse a la Corporación Local la parte de responsabilidad que le correspondía.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de septiembre de 2006 se remite al Ayuntamiento de Molina de Segura un escrito del Secretario General de la Consejería consultante, en cuya virtud:

- Se da traslado al Ayuntamiento del informe de la Unidad Técnica de Centros Educativos, *"que pone de manifiesto el mal estado del pavimento de la pista deportiva en el momento del accidente, lo que supone un elemento generador de riesgo que constituye el título de imputación de responsabilidad de la Administración"*, y se le indica la posibilidad de tomar vista del expediente y presentar alegaciones.
- Se le informa de la intención de la Administración regional de asumir el pago de la indemnización frente a la reclamante, si bien, su importe será íntegramente repercutido a la entidad local, pues ha quedado probado que el accidente se produjo como consecuencia del mal estado de las instalaciones, cuya conservación y mantenimiento correspondía íntegramente al Ayuntamiento.

No consta que el Ayuntamiento haya comparecido en el trámite de audiencia.

TERCERO.- El 29 de diciembre de 2006, la instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación.

Una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, V.E. remitió el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido el pasado 9 de enero de 2007.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, legitimación, plazo y tramitación.

Procede dar por reproducidas las consideraciones que, sobre dichos extremos, fueron efectuadas en el Dictamen 132/2006.

En cuanto a la tramitación, una vez subsanada la omisión de la audiencia al Ayuntamiento, cabe hacer un pronunciamiento favorable, por cuanto se han cumplido todos los trámites esenciales que exige la normativa reguladora de este tipo de procedimientos.

SEGUNDA.- Sobre el fondo del asunto.

1) Puede afirmarse la conformidad de este Consejo con la propuesta de resolución que concluye las actuaciones practicadas, que aprecia la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea declarada, como consecuencia del accidente sufrido por el alumno.

En efecto, el sistema de responsabilidad patrimonial diseñado por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ha sido calificado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como de carácter objetivo y directo, pudiendo acudir para la determinación de tales notas a numerosas sentencias del Tribunal Supremo y de diversos Tribunales Superiores de Justicia de Comunidades Autónomas. Según estas resoluciones judiciales las normas reguladoras de la figura de la responsabilidad patrimonial sólo imponen para configurarla que se acredite: a) la efectiva realidad de un daño; b) que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en relación directa, e inmediata y de causa o efecto, sin intervención extraña que pueda influir alterando el nexo causal; c) que no se haya producido fuerza mayor, única hipótesis excepcionante de la responsabilidad de la Administración.

Respecto de este carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial ya ha tenido ocasión este Consejo Jurídico de pronunciarse en supuestos similares al presente, poniendo de manifiesto la evolución que el sistema ha ido siguiendo de modo que, actualmente, se puede afirmar que más que ante una responsabilidad objetiva absoluta, estamos frente a una responsabilidad fuertemente objetivada, y así lo ha considerado nuestro Tribunal Supremo en varias sentencias, entre las que podemos señalar la de 28 de octubre de 1998, en las que ha mantenido la tesis de la "causalidad adecuada", afirmando que: *"El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre si o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida de un cierto poder causal"*. El reconocimiento de esta "causa adecuada" obligará a determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera normal de los acontecimientos, porque el resultado se corresponde con la acción que lo originó, si es adecuado a ésta, si se encuentra en relación causal con ella y, por último, si sirve como fundamento del deber de indemnizar.

En el supuesto que nos ocupa, el relato fáctico pone de manifiesto que los hechos lesivos se produjeron de forma fortuita, cuando la alumna accidentada se disponía a entrar en clase.

Hasta aquí los hechos nos llevarían a dictaminar, como se ha hecho en otros supuestos similares, la ausencia de nexo causal entre la actividad realizada y el daño sufrido, pero el contenido del informe del Director del Centro introduce un elemento adicional cual es el mal estado de la pista polideportiva, que presenta diversos resaltos, lo que pudo propiciar, y así lo

manifiesta el Director, la caída. La aparición de este hecho, confirmado por el informe de la Unidad Técnica de Centros Educativos, hace perceptible de modo suficientemente intenso el vínculo causal existente entre el servicio público educativo y los efectos lesivos derivados de su prestación.

A mayor abundamiento también cabe señalar que, con su proceder en este caso, el personal docente del Centro no observó la diligencia propia de los padres de familia, que les es exigible según afirma el Tribunal Supremo en sentencia de 26 de febrero de 1998, ya que dicha diligencia hubiera exigido impedir que los niños utilizaran o transitaran por una superficie irregular susceptible de generar caídas de los menores, cuya atención y cuidado en situaciones como la que es objeto de consideración (instantes previos al ingreso en las aulas), se encuentran normalmente disminuidos por la excitación y el juego.

Cabe pues concluir, con la propuesta de resolución, que el daño sufrido por la menor como consecuencia del funcionamiento del servicio público es, en este caso, antijurídico ya que, como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 28 de octubre de 1998 y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria en sentencia de 21 de enero de 2000, el riesgo inherente a su utilización ha rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. Asimismo, la imputabilidad a la Administración educativa en supuestos de accidentes escolares acaecidos como consecuencia de mal estado de las instalaciones escolares, ha sido mantenida por el Consejo de Estado (entre otros muchos, Dictámenes números 3863/2000 y 2436/2001); por este Consejo Jurídico (por todos los Dictámenes, el número 21/2002) y por órganos consultivos de otras Comunidades Autónomas (así, Dictamen número 385/2001, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana).

Como consecuencia de lo dicho, al entender que sí existe nexo de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño producido, entiende el Consejo Jurídico que procede estimar la reclamación de responsabilidad, abonando a la interesada el importe de los gastos que tiene acreditados por importe de 120 euros.

Ahora bien, en ese caso, como la resolución implicará la generación de un gasto para la Administración, con carácter previo deberán cumplimentarse las actuaciones que la normativa vigente exige en tales supuestos.

2) La anterior consideración lleva a este Órgano Consultivo a reiterar nuevamente a la Administración educativa la necesidad de adoptar medidas que preserven a los alumnos de los daños que, como en el caso presente, no gozan de la cobertura adecuada por el vigente sistema de protección social, extendiendo a estas enseñanzas la cobertura de un seguro escolar en la forma que se estime pertinente.

TERCERA.- Sobre la repetición al Ayuntamiento del total de la indemnización a abonar. Según consta en la fundamentación jurídica de la propuesta de resolución, es intención de la Consejería consultante proceder a la repercusión sobre el Ayuntamiento del importe íntegro de la indemnización. Si bien dicha cuestión es ajena a aquellas respecto de las que obligatoriamente ha de pronunciarse este Dictamen (artículo 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), parece conveniente recordar cuál es la doctrina que este Órgano Consultivo ha venido estableciendo en anteriores pronunciamientos, en la medida en que de la misma puedan extraerse criterios aplicables al supuesto objeto de consulta.

Como ya se indicaba en el Dictamen 132/2006, no cabe duda que, con independencia de quien sea el titular de la función de conservación, correspondía a la institución educativa promover la reparación del pavimento de la pista, evitando así el mantenimiento de unas condiciones de riesgo que se han desvelado especialmente peligrosas para la integridad física de los menores.

De ello resulta que, aunque no pueda hablarse de una gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación en los términos del artículo 140.1 LPAC, de los hechos se deduce una evidente concurrencia de conductas paralelas y omisivas, no siendo posible determinar el grado de intensidad imputable a cada Administración, lo que fundamentaría un supuesto de responsabilidad solidaria a la que se refiere el artículo 140.2 "in fine", por lo que cada Administración, municipal y autonómica, soportaría la parte de responsabilidad que le incumbiera, pero de modo indistinto cualquiera de ellas responderá del todo frente al perjudicado, quien no debe en ningún caso soportar la incertidumbre respecto de la Administración que finalmente resulte responsable.

En el Dictamen 72/2004, el Consejo Jurídico recoge la doctrina jurisprudencial que inspira la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3^a, de 23 de noviembre de 1999, según la cual:

"El principio de solidaridad entre las Administraciones públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana, como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones no sólo cuando, a partir de la entrada en vigor del artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se dan fórmulas "colegiadas" de actuación, sino también, al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas (v. gr., sentencia de 13 de febrero de 1997, recurso número 14259/1991).

Sin embargo, tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño (v. gr., sentencia de 15 de noviembre de 1993).

Esta es la doctrina que viene hoy a consagrarse la Ley 4/1999, mediante la modificación operada en el artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico citado, pues aplica el criterio de solidaridad cuando exista gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas (sin perjuicio de que el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta pueda determinar la distribución de la responsabilidad), pero añade que en los demás casos de concurrencia la responsabilidad solidaria sólo jugará cuando no sea posible la determinación de la responsabilidad de cada Administración "atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención".

Por lo que se refiere a supuestos como el que nos ocupa, en que entran en juego competencias concurrentes de la Administración estatal o autonómica y la municipal en materia de enseñanza (las primeras, como titulares de la competencia de prestación de la docencia, en sus diversos niveles, y la segunda como entidad pública competente en materia de conservación de las instalaciones en las que se imparte el servicio público educativo), el Consejo de Estado se ha pronunciado en diversas ocasiones tras la entrada en vigor de la citada LPAC.

Así, en su Dictamen de 2 de octubre de 1997, y en un supuesto análogo al que nos ocupa, tras

reconocer expresamente la referida competencia municipal, afirmó lo siguiente:
"Pero la circunstancia de que la conservación (en sentido amplio) le correspondiera al Ayuntamiento de Navalperal de Pinares, por aplicación directa de las normas citadas o por la existencia de un concierto específico suscrito al efecto, no puede traducirse en una exención "in genere" de cualquier responsabilidad de la Administración encargada de la prestación del servicio educativo (en este caso, de la Administración del Estado) incluso por accidentes que puedan producirse en relación con las propias instalaciones. Así acaecerá, por ejemplo, cuando se haga un inadecuado uso de dichas instalaciones, supuesto en el que, al menos en principio, las consecuencias del accidente -si concurrieran los requisitos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración- serían imputables a la Administración educativa, pues la utilización de dichas instalaciones entra dentro del ámbito de su responsabilidad.

En definitiva, en este tipo de supuestos es posible que las consecuencias derivadas del suceso sean enteramente imputables al Ayuntamiento encargado de la conservación del recinto escolar, exclusivamente a la Administración educativa o bien a ambas, pues nada impide que se produzca una concurrencia de causas que permitan llegar a reconocer una responsabilidad solidaria de ambas Administraciones frente al perjudicado, y sin perjuicio del reparto interno que deba asumir cada una de dichas Administraciones por la indemnización que cualquiera de ellas haya tenido que abonar, solución esta última (responsabilidad solidaria) congruente con lo previsto en el vigente artículo 140 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

Sin perjuicio de que la fijación de la responsabilidad debe realizarse en atención de las específicas circunstancias del caso concreto, es posible afirmar, conforme a la doctrina de las citadas STS y del Consejo de Estado, que la eventual determinación de solidaridad interadministrativa aparecerá frecuentemente como solución justa en casos en que existan deficiencias de conservación y, a la vez, la Administración educativa no hubiera instado del Ayuntamiento su revisión o reparación o, incluso, habiéndolo hecho, pudiera imputársele una omisión de los deberes de prevención de los riesgos inherentes al deficiente estado de dichas instalaciones o al estado de las obras de reparación, supuestos en que no se eliminaría el deber de la Administración regional en velar por la seguridad de los alumnos y la adecuada utilización (lo que comportará a veces la no utilización) de determinadas instalaciones.

A partir de tales consideraciones, se explica que en los Dictámenes 52/2003 y 32/2004 de este Consejo Jurídico sostuviéramos la exclusión de la imputada responsabilidad de la Administración educativa regional, por no concurrir en la conducta de ésta ninguna de las circunstancias expuestas, pues se trataba de daños presuntamente producidos a terceros ajenos a dicho servicio educativo (daños a vecinos por posibles filtraciones del sistema de saneamiento del Colegio, en el primer caso, y daños producidos en instalaciones en las que no se prestaba ya servicio educativo y su uso se había cedido al Ayuntamiento, en el segundo).

Sin embargo, en el Dictamen 128/2003 se estimó la existencia de responsabilidad de la Administración regional en cuanto el daño era imputable al deficiente estado de una instalación del Centro utilizada por los alumnos -rampa que daba acceso al edificio principal del Colegio- y no concurrían otras circunstancias que pudieran exonerar a la Administración educativa.

Del mismo modo, en el Dictamen 157/2004 se dice que parece difícil una imputación de responsabilidad municipal en vía de regreso, si la Administración docente no comunicó previamente al Ayuntamiento la necesidad de realizar las obras pertinentes.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de este

Dictamen, en la medida en que se advierte la concurrencia de los requisitos que el ordenamiento jurídico exige para declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

No obstante, V.E. resolverá.

