



ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 26 de enero de 2000, el Director del Colegio Público de Educación Primaria Artero (Bullas) dirige al Consejero de Educación y Universidades una "comunicación de accidente escolar" ocurrido el día 25 anterior, a consecuencia del cual la alumna M^a.L.V.R., de cuarto curso de Educación Primaria, estando en el patio del colegio a las 17,30 horas, fuera del horario lectivo y en presencia de otros alumnos, sufrió hematomas en toda la cara, ya que "al salir de clase y bajar las escaleras del patio cayó de bruces golpeándose la cara contra el suelo con rotura de dos incisivos y hemorragias varias".

SEGUNDO. El siguiente 8 de febrero, la madre de la menor presentó escrito de solicitud de indemnización fundamentado en la responsabilidad patrimonial que a la Administración incumbe, según los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), pidiendo el abono de 35.000 pesetas en concepto de daños y perjuicios, que trata de justificar mediante presupuesto de médico odontólogo e informe acreditativo del tratamiento a seguir.

TERCERO. Admitida a trámite la reclamación y designada instructora (Resolución de 17 de abril de 2000), ésta solicitó, el 11 de mayo siguiente, el preceptivo informe del Colegio, que fue remitido el 18 de ese mismo mes, añadiendo a los datos contenidos en la comunicación de accidente escolar que el éste se produjo después de la salida de la clase, sin que lo presenciara ningún profesor, al bajar las escaleras que hay junto a la pista deportiva con las manos metidas en los bolsillos, de manera fortuita y sin realizar actividad dirigida por el centro, fuera del horario lectivo. Tras ello, fue conferido trámite de audiencia a la reclamante, que no compareció.

CUARTO. El 25 de julio de 2000 fue formulada la propuesta de resolución, consistente en desestimar la solicitud por considerar que no existe nexo causal, ya que el accidente se produjo de manera fortuita, fuera del horario lectivo y al margen de cualquier actividad dirigida por el centro escolar, al que no se le puede imputar ningún tipo de acción u omisión causante del daño. Solicitado informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, fue remitido el día 27 de septiembre de 2000, coincidiendo sus conclusiones con las de la propuesta de resolución, añadiendo que nos encontramos ante un supuesto de culpa de la víctima del que nace el deber jurídico de la misma de soportar el daño causado.

Ultimado el procedimiento, la solicitud de Dictamen tuvo entrada en el Consejo Jurídico el día 31 de octubre de 2000.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictámen.

La propuesta de resolución, que culmina las actuaciones practicadas, trata de finalizar un procedimiento iniciado para resarcir los daños que se dicen causados por el funcionamiento de los servicios públicos regionales. Por ello, el Dictamen se emite con carácter preceptivo, al así ordenarlo el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región

de Murcia (LCJ), en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP), que precisa las previsiones de la LPAC.

SEGUNDA. Tramitación.

El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los elementales trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, sin que se aprecien carencias formales.

No ofrece duda la facultad de la Administración regional, y en concreto del Consejero de Educación y Universidades, para resolver el presente procedimiento, ya que el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, traspasó a la Región de Murcia las funciones y servicios del Estado sobre enseñanza no universitaria, según la asunción de competencia contenida en el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía, traspaso de servicios efectivo a partir del 1 de julio de 1999. Del Decreto 52/1999, de 2 de julio, resulta la atribución del ejercicio de tal competencia a la Consejería consultante.

La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada y en tiempo hábil, quedando acreditada la representación de la compareciente.

TERCERA. Sobre el fondo del asunto.

I. De las actuaciones practicadas puede afirmarse, inicialmente, una primera conformidad con la propuesta de resolución que las concluye. Tal como razona la misma, así como el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos (ambos con abundantes citas de resoluciones judiciales en apoyo de la tesis sostenida), no se advierte en el supuesto sometido a Dictamen que concurren en el accidente sufrido por la alumna todos los requisitos que la LPAC exige para que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea declarada por causa de aquél.

De una parte, es cierto que el efecto dañoso existe, que se produce en el seno del servicio público entendido como "giro o tráfico administrativo", al ser el colegio de titularidad pública y su gestión una competencia de la Administración regional, mas no existen, al menos probadas, otras circunstancias que permitan imputar a la Consejería de Educación y Universidades tales efectos dañosos. El accidente se produjo sin conexión con la actividad educativa, al acaecer fuera del horario lectivo y una vez fuera de las aulas, en un uso voluntario del patio de recreo consentido por los padres de los menores y no en desarrollo de actividad escolar o extraescolar organizada, dirigida o autorizada por el centro. Es decir, salvo prohibir juegos en el patio fuera del horario escolar o, incluso, la permanencia de los alumnos en esas instalaciones, acción desproporcionada dados los usos por todos aceptados, tal accidente no pudo haberse evitado por la Administración. Además, no hubo mal funcionamiento del servicio, porque el estandar medidor del mismo, que hubiese sido un deficiente o inadecuado estado de las instalaciones, no se ha probado infringido. En sentido contrario, más bien se percibe que el accidente se produjo debido a un infortunio, ya que la alumna tropezó por sí sola, sin que se haya constatado otra circunstancia determinante del efecto dañoso. Medidas más severas sobre el uso de tales instalaciones, que podrían también ser adoptadas, nos conducirían a estimaciones desproporcionadas que podrían asemejarse a las que realizaran una prohibición general de uso y disfrute de instalaciones y equipamientos públicos ciudadanos, por cuanto también podrían ser originadoras de lesiones fortuitas por los juegos y hábitos lúdicos de los niños.

Con carácter general, el Consejo de Estado rechaza que la diligencia exigible a los servidores públicos de los colegios incluya un cuidado total sobre las personas que se encuentren en el servicio y las conductas, del tipo que sean, que se desarrollen en él (Dictamen 289/94), habiendo precisado otros órganos consultivos autonómicos que los accidentes escolares producidos en actividades espontáneas de los alumnos, fuera de los horarios lectivos y de actividades extraescolares organizadas u ordenadas por el profesorado (como jugando en el

patio, a la salida del horario escolar), no pueden imputarse a la Administración, al no existir nexo causal (entre otros, Dictámenes 55 y 70, de 1999, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, y Dictamen 4/99, del Consell Consultiu de Les Illes Balears).

En función de todo ello, la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del centro educativo, impide que estos hechos desencadenen la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa.

II. La anterior conclusión, que coincide con la propuesta de resolución dictaminada, no agota, a juicio del Consejo Jurídico, el total de cuestiones que ofrece el expediente tramitado, ya que del ordenamiento podrían derivarse otros aspectos relevantes, dignos de consideración.

No cabe desconocer que el ámbito del servicio público de educación, gestionado por la Administración autonómica, no se limita a la obligación de diligencia que compete a los responsables de los centros educativos. La legislación básica estatal configura los parámetros de tal servicio que, conviene recordar, gira en la órbita de un derecho fundamental (art. 27.1 CE) normado, entre otras, por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la cual, después de resaltar que la educación básica es obligatoria y gratuita (art. 1), dice que los alumnos tienen, como básico, "derecho a protección social en los casos de infortunio familiar y accidente" (art. 6.1, h).

De otro lado, la Ley General de la Seguridad Social (texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) se refiere al régimen especial de los estudiantes, inicialmente regulado como seguro escolar por Ley de 17 de julio de 1953, la cual autoriza al Gobierno (de la Nación debe entenderse), para extender a los distintos colectivos estudiantiles tal régimen (art. 2), incluido, pues, entre los de la Seguridad Social, sin que hasta la fecha esa cobertura alcance a los estudiantes de Educación Primaria.

El reconocimiento del derecho de todos los estudiantes a la protección social, entendida como una asunción de riesgos por el Estado, puede implicar la obligación administrativa de compensar a la víctima de daños no imputables al funcionamiento de los servicios públicos, pero que, por razones de solidaridad colectiva, resultan socializados. El título de pedir no tiene en tal caso origen en la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos proclamada por el artículo 106 CE, sino en una atención provisoria relacionada con el Estado social (art. 1 CE), con unos principios rectores y fundamentos constitucionales diferentes (STS , Sala 4^a, de 4 de febrero de 1999).

III. Desde esa perspectiva, ha de notarse que el expediente remitido está encabezado por un documento, suscrito por el Director del centro, denominado "comunicación de accidente escolar", y que, precisamente, el artículo 6.1, h) de la LODE reconoce al estudiante derecho a la protección social en caso de "accidente". La definición legal de qué pueda entenderse por tal la encontramos, inicialmente, en el artículo 5 de la Ley de 17 de julio de 1953, ya citada, según el cual consiste en lesión corporal de la que es víctima el estudiante por actividades directa o indirectamente relacionadas con tal condición que hayan sido organizadas o autorizadas por los Centros de enseñanza. Esta concepción del accidente escolar procedente de 1953 y, por tanto, preconstitucional, ha de reinterpretarse hoy en el marco del derecho fundamental a la educación en el que la misma se inscribe, y en el contexto de la legislación reguladora de la seguridad social, comprendiendo en la misma los hechos dañosos que se producen con ocasión de actividad directa o indirectamente relacionada con la condición de estudiante, y con la misma amplitud con la que el artículo 115 del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social lo regula para el ámbito laboral.

Desde esta perspectiva social, en la que necesariamente hay que incardinar la consideración del derecho que la LODE concede a los estudiantes, a falta de una regulación tuitiva específica en el caso que nos ocupa, puede resultar inapropiado excluir del concepto de accidente escolar

supuestos de hecho como el presente, en el que, si bien es cierto que los alumnos pueden no encontrarse bajo la directa supervisión del personal docente, ni realizando actividades dirigidas por el centro, sí es cierto que se trata de una actividad relacionada con la jornada escolar, en la que los alumnos permanecen en el centro. Es decir, no hay ruptura de causalidad entre la condición de estudiante y el disfrute de las instalaciones escolares en un lapso tiempo inmediatamente a continuación del horario lectivo, por lo que sería posible calificar este accidente como escolar, y en cuanto tal, digno de la protección social aludida en la normativa estatal, al margen de lo que pueda resultar por las previsiones generales y la condición y edad de la persona lesionada, pues aunque le pudiera alcanzar alguna cobertura derivada de su situación de dependencia familiar, ésta podría resultar de ámbito inferior a la que el seguro escolar, en cuanto régimen especial, viene dispensando. De manera semejante lo interpretó la Sala de lo Social del TSJ de Castilla-La Mancha en Sentencia de 25 de octubre de 1993. En apoyo de este razonamiento cabe aludir, también, a la propia normativa reguladora de la Seguridad Social, por que el ya citado texto refundido reconoce a los estudiantes como población cubierta por el sistema (art. 7.1, d), configurando a tal efecto un régimen especial (art. 10.2, f).

IV. Dicho lo anterior, debe añadirse a ello que no existe articulada esa cobertura de seguridad social para los estudiantes de Educación Primaria, cobertura que sería la propia del seguro escolar, y que esta consecuencia no puede considerarse como un adecuado funcionamiento de los servicios públicos, pero, por el momento, no de los de educación, sino de los de protección social. La interpretación que la doctrina especializada viene haciendo del artículo 41 CE, indica que las prestaciones sociales a cargo de la seguridad social para caso de necesidad pueden entenderse bajo el concepto genérico de "protección social", que ha adquirido carta de naturaleza entre los tratadistas.

No obstante ello, el grave incumplimiento que supone la desatención a los perjudicados por unos hechos dignos de protección según el artículo 6.1, h) LODE, es causa suficiente para que la Consejería consultante pueda arbitrar por otras vías a su alcance la cobertura de tales daños y, al propio tiempo, instar a la Administración competente para que realice actuaciones que permitan superar esta irregular situación. Esta recomendación tiene su origen en la inadecuación general del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas para atender reclamaciones de origen semejante a la presente, reflexión que ha llevado al Consejo de Estado a afirmar, en la Memoria de 1998, que tales reclamaciones "permiten comprobar un cierto desajuste en la protección social de algunos de estos temas, debiendo preverse una mejor articulación con los sistemas genéricos de protección social y también una mayor apertura del insuficiente sistema de seguro escolar, complementado en su caso con otras posibles fórmulas asegurativas de carácter privado".

La circunstancia de que al no poder ser atendido el accidentado por la cobertura del seguro escolar pudiera derivar una inferior protección a los alumnos que se encuentran en ese segmento educativo, deviene en una causa de trato desigual en la regulación, que la LODE no ampara, respecto a otros sujetos protegidos, también alumnos, de cursos superiores. La Administración regional o estatal, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, deben abordar con urgencia la protección adecuada de estos infortunios, pues la situación resultante es, a todas luces, no sólo irregular, sino discriminatoria por una condición personal (edad unida a curso escolar), que no puede ser justificadora ni razonable.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA. Que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de

Dictamen, por no ser el daño imputable a la Administración regional, ni existir relación de causalidad entre el mismo y el funcionamiento de sus servicios públicos.
No obstante, V.E. resolverá.

