



Dictamen nº **31/2011**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2011, 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 11 de junio de 2010, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a incidente escolar (expte. 128/10), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 21 de diciembre de 2009 en el Registro del Instituto de Educación Secundaria (IES) "La Flota", de Murcia, x. formuló reclamación por los daños y perjuicios sufridos en el citado centro. Expresa a tal efecto que los anteriores días 30 de noviembre y 17 de diciembre le fueron sustraídas a su hija, x, sendas bicicletas que tenía, en ambos casos, aparcadas en un espacio destinado al efecto en las dependencias del citado Instituto. Solicita una indemnización de 780 euros, cantidad en la que valora las bicicletas robadas, al tiempo que insta al centro escolar a que mantenga las puertas de acceso al recinto cerradas; que se lleve a cabo un control de las entradas y salidas durante los recreos, si es que las puertas se encuentran abiertas; que se instalen cámaras con una resolución suficiente de modo que se pueda identificar a las personas que entran y salen del centro.

A la reclamación se acompañaba la siguiente documentación:

- Fotocopia de denuncia de la sustracción de la primera bicicleta, llevada a cabo ante la Jefatura Superior de Policía de Murcia en la que se hace constar lo siguiente:

"Que denuncia los hechos, que se detallan a continuación, ocurridos entre las 08:15 horas y las 15:30 horas del día 30/11/2009, en el Instituto de la Flota, de Murcia. Que persona/s desconocida/s han sustraído la bicicleta de su hija llamada x., de 14 años de edad, la cual dejó atada con candado dentro del instituto en unos pivotes que hay junto a conserjería.

- Que el instituto tiene una verja alta.
- Que ignoran circunstancias del hecho.
- Relación de objetos sustraídos: Una bicicleta de montaña, granda, marcha BH, modelo OBX, color roja y negra.

El denunciante valora los objetos en 500 euros".

- Fotocopia de denuncia de la sustracción de la segunda bicicleta, llevada a cabo ante la Jefatura Superior de Policía de Murcia en la que se hace constar lo siguiente:

"- Que denuncia los hechos que se relatan a continuación, ocurridos entre las 11:00 horas y las 13:00 horas, del día 17/12/2009, en el Instituto de la Flota, C/ Navegante Juan Fernández de Murcia.

- Que en el intervalo de tiempo y lugar señalado, persona o personas desconocidas han accedido al recinto del Instituto, sustrayendo del lugar donde tenía estacionada su hija x, nacida en Sevilla el 27/05/1995, la bicicleta abajo reseñada, la cual dejó atada con candado en el sitio para ello destinado junto a la conserjería del centro.

- Que quiere significar que es la segunda ocasión en que estos hechos se producen, habiéndole sido sustraída otra bicicleta valorada en quinientos (500) euros, en fecha 03/12/2009 (sic), también asegurada con candado en el mismo sitio, formulando denuncia por estos hechos con número 133382 y remitida al Juzgado de Instrucción número tres de Murcia.

- Que en este Acto es informado de los derechos que le asisten como perjudicado.

- Relación de objetos: Una bicicleta de niña, tipo paseo, BH, modelo Bolero, de color lila, valorada en doscientos ochenta (280) euros".

SEGUNDO.- Con registro de salida de fecha 7 de enero de 2010, el Director del Instituto remite a la Consejería de Educación, Formación y Empleo informe de incidente escolar en el que se hace constar que la alumna x. "se presentó en Jefatura de Estudios sobre las 14:20 horas del pasado lunes 30 de noviembre denunciando que le había desaparecido su bicicleta del aparcamiento habilitado por el centro para ello, que había dejado atada con cadena cuando entró a las 8:15 horas. A pesar de nuestros intentos, no pudimos averiguar nada acerca de la desaparición. Comprobamos que la grabación de las cámaras de vigilancia, ubicadas algo lejos del lugar de los hechos, no permitía identificar al posible autor/es dada la escasa calidad de sus imágenes. Decidimos colocar otra nueva cámara que enfocara directamente al aparcamiento, cosa que solicitamos a la empresa instaladora y que se está realizando en estos días de vacaciones.

La misma alumna sufrió una sustracción similar el jueves 17 de diciembre de una segunda bicicleta que igualmente dejó encadenada en el aparcamiento de bicicletas y que permanecía en ese lugar alrededor de las 11 horas, momento en que fue vista por su dueña al abandonar el centro en el simulacro de evacuación que en ese momento se realizaba. El robo, por tanto, fue posterior a esa hora y seguramente facilitado porque tras ese simulacro se quedó abierta sin candado, durante el resto de la mañana, la puerta corredera grande de acceso al centro, por donde salió la persona autora del mismo, que no se puede identificar en la grabación".

TERCERO.- Con fecha 10 de febrero de 2010, el Secretario General de la Consejería consultante dirige escrito al reclamante a fin de que, en el plazo de diez días, adjunte fotocopia compulsada del libro de familia y acredite documentalmente la cantidad reclamada.

El requerimiento es cumplimentado incorporándose al expediente presupuesto por importe de 600 euros, así como fotocopia del libro de familia acreditativo del parentesco entre el reclamante y la menor.

Seguidamente el citado Secretario General resuelve admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y nombrar instructora del expediente.

CUARTO.- Con fecha 2 de marzo de 2010 el órgano instructor solicita informe al Director del Centro sobre los hechos, concretando los siguientes extremos:

"-Relato pormenorizado de los hechos acaecidos el 30 de noviembre de 2009 y el 17 de diciembre de 2009.

-Nos describa la ubicación del aparcamiento del centro, señalando si se accede al mismo directamente desde la calle.

-Describa el aparcamiento y señale quiénes pueden acceder al mismo.

-Aclare cómo entran los alumnos al aparcamiento: tocando un timbre y se les abre la puerta, con llave propia, etc.

-Determine el motivo por el que, según el padre de la alumna, en los días mencionados, las puertas del aparcamiento se encontraban abiertas durante el horario escolar.

-Indique porqué, según el padre de la alumna, la cámara que enfocaba a las bicicletas el día 30 de noviembre de 2009 se encontraba fuera de uso.

-Señale dónde se encuentran las cámaras de seguridad, a qué distancia del aparcamiento y si la grabación de dichas cámaras es vista simultáneamente por el conserje, o por cualquier otra persona.

-Cualquier otro dato que estime conveniente".

QUINTO.- En el informe remitido, de 11 de marzo de 2010, el Director manifiesta lo siguiente:

"La citada alumna se presentó en Jefatura de Estudios sobre las 14:20 horas del lunes 30 de noviembre denunciando que le había desaparecido su bicicleta del aparcamiento habilitado por el centro para ese fin, bicicleta que había dejado atada con cadena cuando entró a las 8:15 horas. A pesar de nuestros intentos, no pudimos averiguar nada acerca de la desaparición. Comprobarnos que la grabación de las cámaras de vigilancia, ubicadas, una bastante lejos del

lugar de los hechos (unos 50 metros), y otra enfocando directamente a la puerta de entrada del centro no permitía identificar al autor del robo, dada la escasa calidad de las imágenes y a que además pasaba ante la cámara cubriendose. Decidimos cambiar la ubicación de una de las cámaras para que enfocara directamente al aparcamiento, cosa que poco después solicitamos a la empresa encargada, y se ha hecho recientemente, junto a la instalación de otras nuevas cámaras en el centro.

La misma alumna sufrió una sustracción similar el jueves 17 de diciembre de una segunda bicicleta, que igualmente dejó encadenada en el aparcamiento de bicicletas y que permanecía en ese lugar alrededor de las 11 horas, momento en que fue vista por su dueña al abandonar el centro en el simulacro de evacuación que en ese momento se realizaba. El robo, por tanto, fue posterior a esa hora y seguramente facilitado porque tras ese simulacro se quedó abierta sin candado, durante el resto de la mañana, la puerta peatonal corredera grande de acceso al centro, por donde salió la persona autora del mismo, que nuevamente no se puede identificar en la grabación. El hecho de que no tuviera echado el candado permitió que un alumno la abriera parcialmente y así, se observa en la grabación, quedó durante el resto de la mañana. Este hecho tampoco es concluyente pues la puerta pequeña, aledaña a la corredera, está continuamente abriéndose por las continuas llamadas al timbre de quien quiere acceder al centro y por ella salió la primera bicicleta robada.

Hemos de manifestar la gran complejidad que supone ejercer un verdadero control de entradas y salidas al centro dada la enorme variedad de alumnado del mismo. Por un lado el alumnado de ESO no tiene permitida la salida durante el horario escolar, pero muchos de ellos salen y entran, con autorizaciones, para visitas médicas u otros motivos. El numeroso alumnado de Ciclos Formativos, generalmente mayor de edad, no puede ser retenido contra su voluntad. Un gran número de ellos entran y salen del centro, varias veces al día, por cursar sólo algunos módulos del Ciclo en el que están matriculados. Ello, unido a los numerosos padres que acuden a hablar con los profesores de sus hijos, las personas que acuden a la secretaría del centro, proveedores, etc. hace que el timbre de la puerta de entrada exterior no pare de sonar y sea realmente complejo controlar el acceso. Si a ello añadimos los días de lluvia y de frío y la ubicación de la conserjería del centro, parece lógico aceptar que el verdadero control de entrada se realice en las dos puertas de cristales que permiten realmente el acceso al interior del centro (ver plano). Por supuesto que la zona de aparcamiento, de bicicletas o de coches, pertenece al instituto, pero no tenemos suficientes recursos humanos para hacer una vigilancia efectiva de esos u otros espacios del centro y las cámaras instaladas tienen más bien un efecto disuasorio y de búsqueda de pruebas que de vigilancia en tiempo real. Aunque en la dependencia de conserjería está el monitor donde se visualizan las imágenes de las cámaras, son otras muchas las tareas que han de realizar las dos personas allí destinadas, una sola en las numerosas ocasiones en que alguna de ellas está de baja, entre otras cosas atender las llamadas telefónicas, localización de profesores o alumnos que son reclamados por algún motivo y por supuesto identificar y controlar la entrada y salidas de personas al edificio del centro.

Por nuestras averiguaciones existían fundadas sospechas sobre el autor de ambos robos: un adolescente de baja estatura y edad aproximada entre 13 y 14 años, que no es alumno del centro y es vecino de la barriada de La Paz de esta localidad; individuo que a la vuelta de vacaciones de Navidad perpetró otro robo más de bicicleta a un alumno de cocina del centro, identificado por algunos de nuestros alumnos y escapándose de las manos, en el momento del robo, a una de nuestras conserjes, el autor fue luego reconocido en las fotos que nos presentó la Policía Nacional, cuando fue denunciado este último robo y le comunicamos a la citada policía nuestras sospechas. Pero nada ha trascendido; aún identificado y conocida su filiación y domicilio ni han sido recuperadas las bicicletas ni hay esperanzas de ello. Estamos convencidos de que los tres robos fueron cometidos por la misma persona que según la policía también había sustraído otras bicicletas en el aparcamiento de la Piscina Municipal de La Flota ubicada en las cercanías del centro.

Hemos extremado las precauciones pero ante la imposibilidad de una vigilancia permanente y con el fin de evitar nuevas reclamaciones, nuestro Consejo Escolar aprobó en su reunión del pasado 26 de enero un documento con las condiciones para la utilización del aparcamiento del centro (se acompaña). Los usuarios deberán firmarlo a partir de ahora, a la vez que un cartel visible en dicho aparcamiento avisa de que el centro no se hace responsable de los daños o sustracciones que puedan producirse".

SEXTO.- Requerido por la instructora, el Director del IES remite el Reglamento de Régimen Interior del Centro, en cuyo artículo 35 se hace constar lo siguiente:

(...)

"e) La puerta de entrada al centro se cerrará cinco minutos después del inicio de la primera clase. Se abrirá para los alumnos de Bachillerato y Ciclos Formativos entre clase y clase, para su incorporación o salida al centro, y durante los períodos de recreo. Para acreditar la pertenencia a esas etapas educativas, los alumnos deberán mostrar el carné escolar al bedel que realice el control de puertas.

f) No obstante lo anterior, al alumnado de la ESO se le permitirá el acceso al centro en cualquier momento; si la entrada de éste coincide con un período de clase, será dirigido a un aula, designada al efecto, en la que un profesor de guardia tomará nota para la aplicación del apartado c).

g) Durante la jornada escolar, con la excepción señalada en el apartado e), no se podrá

abandonar el recinto escolar, salvo autorización familiar expresa, documental o telefónica, o de algún miembro del Equipo Directivo".

SÉPTIMO.- Con fecha 13 de mayo de 2010 se procede a la apertura del preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, formulando el reclamante alegaciones mediante las que afirma que no es cierto que las puertas del centro estén habitualmente cerradas, puesto que en las ocasiones en las que él o su esposa han ido al centro en horario escolar siempre han estado abiertas.

Asimismo indica que durante las tres semanas que mediaron entre los dos hurtos no se adoptó medida alguna por parte del Centro. Fue a partir de la interposición de la reclamación por responsabilidad patrimonial cuando se ha procedido a cambiar las cámaras y mantener cerradas las puertas de acceso. Añade que conoce personas que pueden testificar el hecho de que las puertas se encontraban siempre abiertas, reservándose la posibilidad de aportar, durante el plazo que resta para formular alegaciones, las declaraciones de esos testigos.

Finaliza solicitando a la instructora que requiera la incorporación al expediente de las grabaciones de las cámaras de seguridad correspondientes a los días en los que ocurrieron los hechos.

OCTAVO.- El 2 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar, en síntesis, que no existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos educativos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, ya que, según doctrina consultiva, la Administración no asume la específica obligación de conservación de las pertenencias de los alumnos del centro como si de un depositario se tratara. Dicha propuesta fue remitida a este Consejo Jurídico, en unión del expediente tramitado y su extracto e índice reglamentarios, en solicitud de su preceptivo Dictamen.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración

regional, de conformidad con lo establecido en 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 los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación activa reside, en este caso, en el propietario de los objetos sustraídos. En el expediente no queda claro si lo era el reclamante o su hija. En cualquier caso, bien en su propio nombre bien en el de su hija menor de edad, el x. se encuentra legitimado para iniciar el presente expediente de responsabilidad patrimonial.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, por acaecer los presuntos hechos en un centro dependiente de la misma.

II. La reclamación ha sido presentada en el plazo de un año desde el acaecimiento de los hechos alegados, conforme con lo establecido en 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).

III. El examen conjunto del expediente permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. 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.

Ahora bien, respecto de la sustracción de objetos en dependencias de la Administración, el Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en supuestos similares al presente (Dictámenes números 76/1999, 199/2002, 41/2009 y 205/2009), ha de destacar que *"el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, convirtiendo a la Administración en un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido la STS, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6^a, de 4 de mayo de 1998. En este mismo sentido se pronuncia la sentencia de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, y cabe añadir que mantener sin más que cualquier objeto sustraído o perdido en los locales públicos en general y en los centros escolares en particular, pueda desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial, constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico.*

También es abundante la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al presente que propugna que la sustracción de objetos de los centros públicos de enseñanza no puede imputarse a una falta de vigilancia de los profesores o demás responsables del centro, porque éstos ?no asumen en ningún caso la específica obligación de conservación de las pertenencias de los alumnos del centro ?como sería propio de un depositario-, más allá de su genérica obligación de guarda y custodia?. Por todos, Dictamen núm. 3015/2001".

II. Las precedentes consideraciones son aplicables al presente caso, dada su similitud con los contemplados en los citados Dictámenes de este Consejo Jurídico, especialmente los supuestos recogidos en los números 199/2002 y 205/2009, es decir, el de sustracción por un tercero de una bicicleta del aparcamiento del centro educativo. Es claro que el daño, surgido con ocasión de la prestación del servicio público, ha sido producido por la comisión de un hecho delictivo por persona o personas desconocidas, actuación y persona sobre las que la Administración carece, obviamente, de deberes tuitivos o de vigilancia, lo que permite apreciar la ruptura del posible nexo causal que pudiera existir entre la actuación u omisión de la Administración y los daños sufridos. La conclusión contraria nos llevaría, como ha afirmado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias (entre ellas la de su Sala 3^a de 27 de julio de 2002), a convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales, dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, lo que tendría una consecuencia perturbadora *"para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal"*.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el daño por el que se reclama y la prestación del servicio público educativo.

No obstante, V.E. resolverá.

