



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen 336/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de noviembre de 2015, 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, Cultura y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 27 de abril de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en recinto escolar (expte. 156/15), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por escrito de 23 de junio de 2014 (registrado el 27 según la propuesta elevada), x formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Educación, Formación y Empleo por los daños sufridos, como consecuencia de una caída ocurrida el 3 de abril anterior en el Centro de Educación Infantil y Primaria (CEIP) "Joaquín Carrión Valverde", de San Javier.

Los hechos son los siguientes, según expone: "...cuando salía sobre las 9:30 del CEIP Colegio Joaquín Carrión Valverde, sito en Avda. Camilo Alonso Vega nº 19, de San Javier, de dejar a mi nieta en el colegio, resbalé a la salida del mismo pero dentro del recinto escolar, debido a que el enlosado se encuentra defectuoso existiendo un pequeño desnivel que unido al hecho de que se encontraba el suelo mojado porque había llovido es lo que ocasionó que me cayera, caí de rodilla, intenté levantarme y volví a caer ya que tenía el tobillo roto..." .

Refiere que a consecuencia de la caída se le produjo una fractura bimaleolar del tobillo izquierdo teniendo que ser operada, consistiendo la operación en "*reducción del peroné, colocación de placa en puente Ao Synthes 7 agujeros, reconstrucción de la sindesmosis, reducción y osteosíntesis maléolo interno con tornillo Ao sutura férula*". La recomendación fue de retirar los puntos a los 15 días y mantener la férula durante seis semanas sin poder apoyar el pie.

Después de aportar los datos personales de dos testigos de los hechos, una de ellas profesora del Centro Escolar, que propone que sean citados en el procedimiento, sostiene que resulta evidente la relación de causalidad entre las lesiones sufridas y el funcionamiento anormal del servicio público de educación, ya que si el enlosado se hubiera encontrado en condiciones, y no con desnivel, no se habría caído y no se habrían producido las graves lesiones descritas, siendo la causa idónea del daño.

En cuanto a la cuantía indemnizatoria reclamada, expone que al no haber sido dada de alta no procede aún su evaluación, designando a la letrada x como su representante, que en prueba de su aceptación firma también el escrito de reclamación. Por último, también propone que se requiera al Ayuntamiento de San Javier para que aporte al expediente el parte de asistencia del Servicio de Emergencias Municipal (SAMUR), que acudió al Centro Escolar.

Al escrito de reclamación se acompañan fotografías del lugar, el parte de asistencia del SAMUR y los informes clínicos de urgencias y de alta de hospitalización del Servicio de Traumatología del Hospital Universitario Los Arcos del Mar Menor.

SEGUNDO.- Con fecha de 3 de octubre de 2014, la Vicesecretaría, en sustitución del Secretario General de la

Consejería consultante, dicta resolución de inicio de expediente de responsabilidad patrimonial designando instructora del procedimiento, siendo notificada dicha resolución a la reclamante el 8 siguiente.

TERCERO.- Recabado el informe de la Dirección del CEIP "Joaquín Carrión Valverde", es evacuado el 16 de octubre de 2014 en el siguiente sentido (folios 25 y ss.):

"El día de los hechos estaba lloviendo y x, abuela de una niña de Educación Infantil, resbaló al salir del pabellón de Educación Infantil de 3-4 años, torciéndose un tobillo. Los maestros presentes ayudaron a x a levantarse y ante las quejas de dolor se le aplicó hielo en la zona y se llamó al marido de esta señora que la estaba esperando en el coche y se llamó al 112 con lo que al poco llegó una ambulancia que se llevó a esta señora al hospital.

(...)

El accidente fue totalmente fortuito y debido a que el suelo estaba mojado ya que junto a la puerta de acceso al pabellón hay una bajante de aguas del tejado. No obstante el suelo es rugoso y nada resbaladizo.

(...)

En el suelo no había ningún desperfecto, ni falta ninguna losa ni nada por el estilo. El suelo está igual se construyó el pabellón en su día.

(...)

No hay desnivel y no hay nada que arreglar. El suelo está perfectamente.

(...)

El suelo estaba bien, aunque mojado porque llovía.

(...)

No había ninguna señal ni la hay, porque el suelo está bien.

(...)

Pienso que no, lo que hubo es mala suerte y x se cayó y se torció el tobillo, pero podía haberle pasado ahí, en cualquier otro punto del colegio o en la calle, ya que estaba lloviendo y con el suelo mojado te puedes resbalar en cualquier otro sitio".

Se acompañan fotografías y los testimonios de las dos testigos propuestas por la parte reclamante, obrantes en los folios 29 y 30 del expediente.

CUARTO.- En fecha 30 de octubre de 2014, la Unidad Técnica de Centros Educativos emite un informe tras realizar una visita al Centro Escolar en el que se produjo el accidente, alcanzando las siguientes conclusiones (folios 37 y 38):

1. El estado del suelo es bueno y adecuado para su fin.
2. No presenta desperfectos y la pendiente es adecuada para este elemento de acerado.

En consecuencia, considera que no procede adoptar medidas.

QUINTO.- Con fecha 11 de marzo de 2015 se notifica a la interesada la apertura de un trámite de audiencia para que pueda formular alegaciones o presentar los documentos que estime pertinentes, haciendo uso del mismo presentando las siguientes alegaciones (folios 46 a 48):

1^a) Que el testimonio evacuado por el Centro Escolar y por las dos testigos ratifica que la reclamante sufrió una caída en el Centro Escolar el día de los hechos, así como resulta acreditado el daño que se produjo como consecuencia de la misma (fractura del tobillo izquierdo), encontrándose aún de baja.

2^a) Que la caída se produjo por el desnivel existente de 1 cm., que pasó desapercibido en un día de lluvia.

3^a) La caída fue imputable al Centro Escolar que no advirtió la existencia de un pequeño desnivel con un cartel.

4^a) La cuantía indemnizatoria será determinada en trámite de ejecución una vez dada de alta la reclamante.

SEXTO.- La propuesta de resolución, de 1 de abril de 2015, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público educativo en la vertiente de conservación de las instalaciones de su titularidad.

SÉPTIMO.- Con fecha 27 de abril de 2015 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante 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, en relación con los artículos 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 12.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La peticionaria ostenta la condición de interesada para ejercitar la acción de reclamación ya que fue quien sufrió los perjuicios imputados a la actuación administrativa, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 139.1 LPAC, en relación con el artículo 4.1 RRP.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia puesto que se trata de unos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de educación, en el que se integra el CEIP "Joaquín Carrión Valverde", concretamente a sus elementos materiales, puesto que la caída se produjo en el recinto escolar.

Así pues, conforme a la jurisprudencia (por todas, STS, Sala 3^a, de 21 de abril de 1998), se ha podido reconocer también que cuando el elemento real en el que se produce el daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al mismo, como también se sostuvo en los Dictámenes de este Consejo 238/2011, 225/2012 y 162/2014.

II. La acción indemnizatoria ha sido ejercitada dentro del plazo anual que para reclamar establece el artículo 142.5 LPAC, dado que los hechos se produjeron el día 3 de abril de 2014 y la reclamación se presentó el 27 de junio siguiente, según la propuesta elevada.

III. El examen conjunto de la documentación remitida 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. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los

artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 139 y siguientes de la LPAC, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en el citado artículo 139 LPAC, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económico e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha establecido en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares al presente, el Consejo Jurídico ha destacado 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 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

Ya se ha indicado con anterioridad que en el presente supuesto no se imputa el daño a la actuación docente, sino a sus elementos materiales, que no se pueden considerar ajenos al servicio.

II. En el presente caso se puede advertir la concurrencia de un daño real, efectivo e individualizado en la persona de la reclamante, que el día 3 de abril de 2014, sobre las 9,30 horas, sufrió una caída dentro del recinto escolar al ir a dejar a su nieta. Esa circunstancia motivó que fuese trasladada en ambulancia al Hospital Universitario Los Arcos del Mar Menor, según se constata con los partes de asistencia del SAMUR y del Servicio de Urgencias del citado Centro Hospitalario (folios 11 y 12), siendo diagnosticada de una fractura bimaleolar del tobillo izquierdo e intervenida, y dada de alta hospitalaria el 10 de abril siguiente, según obra en los folios 14 y 15.

Por tanto, como recoge la propuesta de resolución sometida a Dictamen, de la instrucción del expediente se desprende la realidad de la caída, el lugar y que como consecuencia de la misma se produjeron unos daños, que no son cuantificados por la reclamante.

III. Sin embargo, no resulta acreditada por la parte reclamante la concurrencia de una causa de imputación adecuada y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa por haber omitido su obligación de mantener los espacios de acceso a las instalaciones escolares en las debidas condiciones de uso.

Así, de la instrucción del expediente se desprende:

1. El lugar en el que se produjo la caída el estado del suelo es bueno y adecuado para su fin, afirmando los

arquitectos de la Unidad Técnica de Centros Educativos, tras una visita al Centro Escolar (folio 37): "el pavimento del acerado no presenta desperfectos ni roturas, se trata de un solado de baldosa de terrazo de china lavada en relieve, el acerado tiene una pendiente del 1% hacia el exterior de la fachada del edificio, rematado en su correspondiente bordillo".

Sobre el estado del suelo resulta contundente el testimonio de la Dirección del CEIP (folios 25 a 28) señalando, en contestación a las preguntas formuladas por el órgano instructor, que en el suelo no hay desperfectos, ni falta ninguna losa y que no hay nada que arreglar, adjuntando fotografías para su comprobación. También que el suelo, aunque estaba mojado por la lluvia, es rugoso y nada resbaladizo.

Frente a las alegaciones de la reclamante acerca del riesgo que suponía la pendiente de 1% del acerado, incluso haciendo abstracción de lo señalado por los técnicos acerca de que la pendiente es técnicamente adecuada para este elemento, el órgano instructor razona que carece de entidad suficiente para producir la caída y que se encuentra dentro de los estándares exigibles a la Administración.

En efecto, diversas resoluciones judiciales apoyan la inexistencia de responsabilidad patrimonial cuando la deficiencia (por ejemplo, un socavón) carece de entidad suficiente para producir el daño, entre ellas la Sentencia núm. 241/2008, de 14 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en la que se considera insignificante un bache de 2 cm. de profundidad, encontrándose en los estándares intermedios que son exigibles a una Administración.

También cabe citar la Sentencia núm. 1038/2006, de 20 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, citada por la propuesta de resolución sometida a Dictamen, que señala que "*no basta a la actora con afirmar que la calzada o la acera no es regular o se halla en mal estado para apreciar la existencia de la responsabilidad patrimonial, por cuanto dicha responsabilidad sólo surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, por no ser exigible como fundamento de una reclamación de responsabilidad patrimonial una total uniformidad en la vía pública, sino que el estado de la vía (hablando en un sentido comprensivo de acera y calzada) sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con un nivel de atención exigible socialmente pues de otra forma se estaría haciendo un llamamiento a la falta de responsabilidad individual pese a constituir esa responsabilidad uno de los fundamentos de la vida social, debiendo por tanto entrar en el estudio a la vista de las concretas circunstancias del caso de si el accidente fue efectivamente debido a las circunstancias de la vía o por el contrario resulta imputable a una falta de atención o cuidado exigible a la reclamante*". En dicha Sentencia se concluye que las irregularidades mostradas en la calzada son obstáculos, que prestando la atención socialmente exigible al deambular, deberían haber sido superados o evitados sin ninguna dificultad, no pudiendo por ello apreciar la responsabilidad reclamada.

En nuestro Dictamen 197/2014 señalamos que las leves deficiencias que han resultado acreditadas (un desnivel de 2 cm.), carecen de entidad suficiente para producir un accidente que, de haberse adoptado la mínima precaución exigible a todo viandante, podría y debería haberse evitado. Así el TSJ de Andalucía en la sentencia de 27 de septiembre de 2007 considera que "*tampoco se aprecia relación de causalidad entre el rebaje de la acera, máximo 2 o 3 cms., que es menor en altura al que existe entre cualquier acera y la correspondiente calzada, y la caída del peatón, pues no se trataba de un socavón o un agujero apreciable, sino de una pequeña rebaja en la superficie, ocasionada, como se ha dicho, por la pérdida de varias losetas de la acera*".

En suma, no resulta acreditado que el accidente tuviera como causa eficiente el estado del pavimento, incumbiendo a la parte reclamante la carga de probar los hechos en los que basa su reclamación (artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil).

2. Sobre la causa de la caída se barajan otras hipótesis en el expediente. Así la dirección del CEIP considera que el resbalón fue fortuito (folios 25 y 28), al igual que una de las testigos que propone la reclamante, maestra de apoyo dentro del aula de 4 años B (folio 30), considera que "*el accidente fue espontáneo, que resbaló al salir del pabellón porque había llovido y el suelo estaba mojado (...)*". Del mismo modo en el parte de ingreso en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Los Arcos del Mar Menor (folio 12) se hace referencia a una caída fortuita.

Por último, tampoco existe constancia de otras caídas en el lugar por la causa expresada por la reclamante, considerando la Unidad Técnica de Centros Educativos que no existen razones técnicas para adoptar medidas en el lugar.

Todos esos motivos conducen a que este Consejo considere que no resultan acreditados todos los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, concretamente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado y la antijuridicidad de este último. Tampoco se concreta la cuantía indemnizatoria reclamada, lo que también aboca a la desestimación de la reclamación.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación, dado que no se aprecia en este caso la concurrencia de todos los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y, de modo particular, la relación de causalidad que debe existir entre el funcionamiento del servicio público educativo y los daños por los que se reclama, que tampoco son cuantifican, ni su antijuridicidad.

No obstante, V.E. resolverá.

