



Dictamen nº 198/2019

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Excmra. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 26 de febrero de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.º X, en nombre y representación de la menor Y, debida a accidente escolar (expte. 75/19), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 17 de mayo de 2017, un Procurador y un Letrado, que afirman actuar en representación de D.º X, quien a su vez actúa en nombre de la menor Y, que se encuentra en acogimiento familiar permanente con la primera desde el 15 de mayo de 2012, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos por la niña a consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo del que es titular la Administración regional.

Relata la reclamante que el 18 de mayo de 2016, mientras la niña se encontraba en el IES "Villa de Abarán" de la localidad homónima, del que aquélla es alumna, *"al bajar la escalera que se encontraba en mal estado y desprovista de las medidas de seguridad necesarias, se le dobló el pie y cayó hacia delante, causándole lesiones"*.

Si bien en una primera asistencia sanitaria de urgencia el mismo día del percance fue diagnosticada de esguince de tobillo derecho de grado I, tras acudir de nuevo el 31 de mayo siguiente a los servicios sanitarios, por no remitir las molestias, se le realiza estudio radiológico que desvela la existencia de una fractura de la base del primer metacarpiano (sic, en realidad es metatarso).

Se solicita una indemnización de 4.588,28 euros, cantidad en la que se valora el daño personal padecido por la menor, conforme a informe pericial que entiende que aquélla sufrió un periodo de incapacidad de 136 días, de los que 10 serían impeditivos y los 126 restantes no impeditivos.

Junto a la reclamación, además de una copia del indicado informe pericial de valoración del daño personal, se aporta un certificado del Jefe de Sección de Acogimiento y Adopción del Servicio de Protección de Menores de la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, de la Consejería de Sanidad y Política Social, que

acredita que la menor accidentada se encuentra tutelada por dicha entidad pública y en situación de acogimiento familiar permanente con el matrimonio formado por D.^a X y su esposo.

Asimismo, se adjunta copia de diversa documentación médica.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación y designada instructora, procede ésta a comunicar al interesado la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que recaba el preceptivo informe del centro docente.

TERCERO.- El 8 de junio de 2017 la Dirección del Centro evaca un informe de accidente escolar en el que se indica que la alumna, de 2º de Educación Secundaria Obligatoria, sufre una caída en las escaleras del Instituto durante un cambio de clases. Se recoge en el informe que "*la alumna comenta que un compañero/a la empujó provocando una caída, desconociendo quién fue*".

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia, presenta la reclamante alegaciones para señalar que, según se desprende el informe de accidente escolar evacuado por el centro se reconoce la realidad de la caída, que se produjo al bajar la escalera que se encontraba en mal estado y desprovista de las medidas de seguridad necesarias. Entiende que si el centro hubiera adoptado las medidas de seguridad adecuadas y la escalera hubiera estado en buenas condiciones de mantenimiento, la caída, aun propiciada por un empujón, no se habría producido.

QUINTO.- Solicitado por la instrucción informe de la Unidad Técnica de Centros Escolares acerca de la disposición de la escalera y de su estado de conservación, se evaca el 25 de octubre de 2018.

En él, tras la inspección de la escalera en la que tuvo lugar el percance, se concluye que, "*aunque no se ha identificado el escalón concreto donde se produce la caída, no existen desperfectos en dicha construcción, no existiendo medida alguna a adoptar, no existiendo desperfecto causante de la caída*".

Las escaleras en cuestión se describen como sigue: "*son No Protegidas según el CTE y tienen un ancho de 1,50 m, una huella de 29 m y una tabica de 16,20 cm. Según el documento SI del CTE, cumplen para una evacuación de hasta 480 personas, no superándose dicha ocupación en ningún momento en las plantas altas, según indica el director del centro y se cumple además con la relación 54 cm ? 2C + H ? 70 cm. También existen bandas antideslizamientos en el borde de cada escalón*".

SEXTO.- Conferido nuevo trámite de audiencia, comparece la interesada y, tras retirar copia de los informes obrantes en el expediente, presenta alegaciones reiterando las ya realizadas en el escrito inicial y en el anterior trámite de audiencia, añadiendo ahora que las escaleras son no protegidas, realizadas y mantenidas con arreglo a la anterior normativa. Se ratifica en su pretensión indemnizatoria.

Se acompaña el escrito de alegaciones de una fotocopia de escritura de poder para pleitos otorgado por la actora a favor del Letrado y Procurador actuantes.

SÉPTIMO.- Con fecha 11 de febrero de 2019, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y los daños padecidos por la menor, sin que se aprecie defecto alguno en las instalaciones que hubiera podido propiciar la caída.

En tal estado de tramitación se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 26 de febrero de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este 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 81.2 LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El acogimiento familiar atribuye a la persona o personas físicas que acogen al menor, esto es, la persona o personas que determine la Administración y que sustituyan al núcleo familiar del menor (arts. 172 ter.1 y 173.1, CC), las facultades de guarda y custodia del menor, pero no así las facultades que el artículo 154, párrafo 3, 2.^º CC (representación legal y administración y gestión de bienes del menor), atribuye a quienes ejercen la patria potestad, de donde deriva que la reclamante, en su condición de acogedora, carecería de la facultad para actuar en nombre de la menor, al no ostentar su representación legal. En consecuencia, y de conformidad con el artículo 5.6 LPACAP, la instructora debió requerir a la Sra. X para que subsanara el defecto de representación de que adolecía, bien mediante la aportación de una resolución judicial por la que se le atribuyeran facultades propias de la tutela, posibilidad contemplada por el artículo 173 bis, 2, letra c) CC para el acogimiento familiar permanente, bien mediante el otorgamiento de una representación voluntaria a su favor por parte de los representantes legales del niño -sus padres (art. 162 CC) o el Servicio de Protección del Menor (art. 172.1 en relación con el 267 CC)-.

Ello no obstante, la inactividad de quienes ostentan la representación legal de la niña y el principio "favor minoris", cuyos intereses se verían desprotegidos en caso de no admitir la legitimación activa de la acogedora para presentar la reclamación en su nombre, llevan a este Consejo Jurídico a considerar, en este momento

procedimental, la existencia de una representación de la menor acogida por la Sra. X. Contribuye a ello de forma decisiva el hecho de que la propia Consejería de Educación, a través de diversas y sucesivas actuaciones anteriores a la propuesta de resolución (y en esta misma), no discute a la acogedora su condición de representante de la niña, de donde deriva la procedencia de aplicar aquella doctrina jurisprudencial según la cual una vez reconocida la representación en una fase del procedimiento no puede negarse en otra ulterior, pudiéndose citar en este sentido, y entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1983 y 1 de febrero de 1989 (Dictámenes 184/02 y 125/06 de este Consejo Jurídico, entre otros).

2. La reclamación se presenta el 17 de mayo de 2017, antes del transcurso del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, tomando en consideración que los hechos se produjeron el 18 de mayo de 2016 y que la niña tardó varios meses en alcanzar la curación, fecha ésta que constituiría el *dies a quo* del cómputo del indicado plazo de prescripción cuando los perjuicios por los que se reclama consisten en daños físicos o psíquicos.

3. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que la tramitación realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPACAP. No obstante ha de recordarse que de conformidad con el artículo 5.3 LPACAP, para presentar solicitudes en nombre de otra persona ha de acreditarse la representación, lo que no se hizo en el supuesto sometido a consulta, pues no fue sino hasta el segundo trámite de audiencia cuando se aportó al procedimiento la escritura de poder para pleitos otorgada por la actora en favor de los profesionales del Derecho actuantes, sin que hasta dicho momento por la instrucción se les requiriera al efecto.

TERCERA.- Elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa: inexistencia.

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, 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 marcadamente 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, Sala 3^a, de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999).

En lo que respecta a la posible incardinación del hecho lesivo en el marco de la actividad administrativa, también ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente el Consejo de Estado en relación con daños producidos con ocasión de tropiezos, caídas u hechos dañosos análogos acaecidos en centros escolares, considerando que, en estos supuestos, cuando los hechos se producen fortuitamente, sin que concurran elementos adicionales generadores de riesgo, como un defecto en las instalaciones o en la realización de actividades programadas y ordenadas que, por su propia naturaleza, exijan una mayor vigilancia por parte de los profesores que la efectuada, no existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para reconocer la pretendida indemnización (entre otros, Dictamen del Consejo de Estado nº 2099/2000). Doctrina también compartida por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes similares al presente (entre otros, los números 8/2003 y 25/2004).

II. En definitiva, para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es preciso que concurra el necesario y adecuado 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, se habría producido con ocasión de la prestación del servicio público educativo, pero no como consecuencia de su funcionamiento y, por tanto, la falta de antijuridicidad y la inexistencia del adecuado 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.

Así, como se desprende del informe del centro y del evacuado por la Unidad Técnica de Centros Escolares sin prueba en contrario, el daño en cuestión se produjo de forma accidental, sin que conste que concurrieran circunstancias de especial peligrosidad o anormalidad de las instalaciones que permitieran imputar el daño, de forma jurídicamente adecuada, a la Administración educativa. Nos encontramos, pues, ante una situación que, por incontrolable, resulta inevitable, constituyendo este tipo de accidentes unos riesgos inherentes al desenvolvimiento de los alumnos en el centro escolar, sin que el deber de vigilancia del profesorado pueda extenderse a todos y cada uno de los movimientos de cada alumno y durante todo el tiempo de permanencia en el centro (vid., entre otras, las SSTS de 21 de noviembre de 1990, 10 de marzo de 1997 y 8 de marzo de 1999), y menos aún cuando se trata de alumnos de Secundaria.

Por otra parte y con independencia de la antigüedad de las instalaciones, superior a 30 años, y haber sido aquéllas construidas con anterioridad a la normativa actualmente vigente, el Código Técnico de la Edificación (CTE) de 2006, no ha concretado la reclamante qué defecto de mantenimiento, de diseño o de configuración de las escaleras pudo influir en la producción de la caída de la menor, máxime cuando la Unidad Técnica de Centros Escolares sostiene que tal elemento constructivo cumple con las exigencias del CTE y que tras revisar las escaleras no ha localizado desperfecto alguno en aquéllas.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no existir, entre el funcionamiento de los servicios educativos regionales y los daños por los que se reclama, la relación de causalidad que es jurídicamente necesaria para hacer nacer la responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

No obstante, V.E. resolverá.