



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 179/2020

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2020, 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 y Cultura (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 5 de mayo de 2020 (COMINTER 129424/2020), sobre responsabilidad patrimonial instada por Dª X, debida a accidente en centro escolar (expte. 93/20), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 20 de diciembre de 2018, el CEIP "Ricardo Campillo" de Santomera remite al Servicio de Promoción Educativa de la entonces Consejería de Educación, Juventud y Deportes, reclamación presentada por D.ª X en solicitud de una indemnización por los daños que dice haber sufrido su madre, D.ª Y, en el indicado centro educativo.

Relata la reclamante que el 24 de octubre de 2018, cuando llevó a sus hijos al Colegio acompañada de su madre, residente en Marruecos y que se encontraba de visita en España, ésta tropezó con un "*azulejo levantado y en mal estado*" que había dentro del recinto escolar, cayendo al suelo y golpeándose en la rodilla izquierda.

Recibió asistencia sanitaria que le fue facturada por el Hospital General Universitario "Reina Sofía" de Murcia, por importe de 92,75 euros, cantidad a la que asciende la reclamación.

Adjunta a la reclamación los siguientes documentos:

- Copia del permiso de residencia de D.ª X.
- Hoja de interconsulta del Centro de Salud de Santomera, de 24 de octubre de 2018, relativo a la asistencia prestada a D.ª Y.

- Cuestionario de supuestos asistenciales con cargo a terceros, del Centro de Salud de Santomera, de 24 de octubre de 2018, relativo a la primera asistencia prestada a D.^a Y.

- Requerimiento, de 12 de diciembre de 2018, del Hospital "Reina Sofía", dirigido a D.^a Y, solicitando documentos que acrediten la cobertura de la asistencia sanitaria prestada, con la indicación de que "*de no recibir los documentos requeridos, la factura por los gastos sanitarios le será expedida a su cargo como deudor directo e inmediato.*"

- Factura emitida con fecha 12 de diciembre de 2018, por el citado Hospital a nombre de D.^a Y, por importe de 92,75 euros.

- Documentación acreditativa del pago realizado.

- Contrato de apertura de cuenta corriente suscrito por la Sra. X y una entidad bancaria.

SEGUNDO.- El 9 de enero de 2019, la Directora del Colegio evacua informe de accidente escolar, según el cual los hechos ocurren a las 8:35 horas del 24 de octubre de 2018, en presencia de su hija y de algunas conocidas. Se relata lo sucedido en los siguientes términos:

"Tras dejar al niño en el colegio, la abuela (que estaba de visita en España por residir en Marruecos) tropezó en una losa levantada en el pasillo que va hacia la salida, produciéndose un traumatismo en la rodilla izquierda. Se llamó al 112 y vino una ambulancia para trasladarla al centro de salud donde recibió asistencia médica".

TERCERO.- Admitida a trámite la reclamación, se designa instructora que procede a comunicar a la interesada 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 la requiere para que acredite la representación con la que actúa respecto de la persona lesionada, su madre, y que presente la factura correspondiente a la asistencia sanitaria cuyo importe reclama, lo que será cumplimentado por la interesada mediante la aportación de copia de la indicada factura y escrito por el que la Sra. Y autoriza a la reclamante a actuar en su nombre.

CUARTO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección del Colegio, se evaca el 10 de mayo de 2019 en los siguientes términos:

"Que el pasado 24 de octubre de 2018, D^a Y, abuela de un niño de nuestro colegio, que se encontraba de vacaciones en España y residente en Marruecos, sufrió un accidente en el patio del colegio.

El accidente ocurrió sobre las 8:35 horas, después de haber dejado a su nieto en el colegio (nuestro horario comienza a las 8:30 horas), tropezando en una losa que estaba levantada en el pasillo central que va hacia la

salida, dentro del patio del colegio.

Tras la caída, se hizo un traumatismo en la rodilla izquierda y como no podía levantarse del suelo, llamamos al 112, pues salimos a ver qué había ocurrido el Jefe de Estudios y yo misma, para que una ambulancia la trasladara al Centro de Salud, donde recibió asistencia médica.

Los hechos los presenciaron su hija D^a X y algunas conocidas y consideramos que fue un hecho fortuito, no habiendo ocurrido nada parecido hasta el momento. Se comunicó a la Consejería de Educación, Juventud y Deportes y se dio parte al Ayuntamiento para que arreglase los desperfectos, realizando los trabajos de reparación poco tiempo después. El centro no tiene ningún tipo de seguro que cubra estos daños".

QUINTO.- Conferido trámite de audiencia a los interesados (reclamante y Ayuntamiento de Santomera), ninguno de ellos presenta alegaciones.

La indicada Corporación Municipal remite Acuerdo de su Junta de Gobierno Local que toma conocimiento del expediente de responsabilidad patrimonial y acuerda no formular alegaciones, dando traslado del acuerdo a su aseguradora.

SEXTO.- Con fecha 27 de febrero de 2020, la instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la resolución al considerar que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, singulamente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño reclamado.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante comunicación interior de fecha 5 de mayo de 2020.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, y 81.2 LPACAP, y con dicho carácter preceptivo se ha recabado y se emite este Dictamen.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. Cuando de daños materiales se trata, la legitimación para reclamar su resarcimiento corresponde de forma primaria a quien los sufre en su patrimonio, por lo que cabe reconocer a la Sra. Y su condición de interesada y la legitimación activa para solicitar la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme a lo establecido en los artículos 4 LAPACAP y 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la medida en que ha acreditado que le fue facturado, en cuantía igual a la que reclama, el coste de la asistencia sanitaria dispensada por el Servicio Murciano de Salud.

En relación con la acreditación de la representación, se ha aceptado por la instrucción un mero documento privado de autorización de la interesada para que su hija actúe en su nombre. Como de forma reiterada viene recordando este Consejo Jurídico, tal medio no cumple con las exigencias que se derivan del artículo 5.4 LPACAP para acreditar el otorgamiento de representación (cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de la representación), por lo que debió requerirse a la interesada para que subsanara dicho defecto con la advertencia de tenerla por desistida de la reclamación si no se atendía dicho requerimiento. No obstante, el órgano instructor del procedimiento no ha apreciado ese defecto de representación en este supuesto sino que la ha dado por válida, de modo que no cabe hacer ahora ninguna salvedad al respecto y, en todo caso, hay que entender que la Administración regional debe, en este momento procedural, estar y pasar por esa situación (en idéntico sentido, nuestro Dictamen 3/2020), sin que el indicado defecto de representación sea óbice para la emisión de este Dictamen.

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 "Ricardo Campillo", 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, 162/2014 y 156/2015, entre otros muchos.

II. La reclamación se ha presentado dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que la caída se produce el 24 de octubre de 2018 y la acción se ejercita el 20 de diciembre de ese mismo año.

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

Se ha omitido, no obstante, el extracto de secretaría que debe acompañar a la consulta conforme a lo establecido en el artículo 46.2, b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril.

Ha de advertirse a la Consejería consultante, además, que la documentación que integra el expediente que se remite al Consejo Jurídico ha de ser legible para que pueda cumplir con la finalidad que le es propia, lo que no ocurre en el supuesto sometido a consulta respecto de los documentos aportados al procedimiento por las interesadas, que aparecen haber sufrido alguna modificación durante el proceso de digitalización, haciéndolos

parcialmente incomprensibles. Comoquiera que no es el primer expediente procedente de la Consejería consultante en el que se detecta esta irregularidad, se ruega que en futuros expedientes se compruebe la calidad y legibilidad de la documentación a remitir.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en términos sustancialmente coincidentes, en lo que aquí concierne, al régimen establecido en la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), por lo que tanto la jurisprudencia como la doctrina de los órganos consultivos dictados en interpretación de esta última resultan extensibles en buena medida a la normativa hoy vigente.

Los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son recogidos por los artículos 32 y siguientes LRJSP. 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:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económico e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Que los daños no se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

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 caso sometido a consulta se puede advertir la concurrencia de un daño real, efectivo e individualizado en la persona de la reclamante, que el día 24 de octubre de 2018, sobre las 8,35 horas, sufrió una caída dentro del recinto escolar tras dejar a sus nietos. Esa circunstancia motivó que fuese trasladada en ambulancia al Centro de Salud de Santomera, siendo diagnosticada de un traumatismo en la rodilla izquierda. Consta, asimismo, que la accidentada, ciudadana marroquí y que no aportó a la Administración sanitaria documentación acreditativa de la cobertura de la asistencia que le fue dispensada, hubo de abonar el coste de la misma que le fue facturado por aquélla, por importe de 92,75 euros.

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 los daños patrimoniales por los que se reclama.

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 el lugar en el que se produjo la caída presentaba un desperfecto consistente en que una losa estaba levantada. Sin embargo, nada más se dice acerca de la entidad o magnitud de tal desperfecto, toda vez que ni el informe de la dirección del colegio ni la propia reclamante se detienen en describir las dimensiones del obstáculo que para la normal deambulación podía suponer el estado de la baldosa en cuestión. Tampoco el Ayuntamiento de Santomera, que procede a reparar el pavimento tras el accidente, ofrece información relevante acerca del estado del suelo, sin que, por otra parte y como es habitual en los supuestos en los que se reclama la responsabilidad de la Administración por las condiciones de diseño, ejecución o conservación de las instalaciones afectas al servicio público de la Educación, se haya solicitado informe a la Unidad Técnica de Centros Escolares.

Ha de recordarse que diversas resoluciones judiciales apoyan la inexistencia de responsabilidad patrimonial cuando la deficiencia del pavimento 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, 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, para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por una mala conservación del suelo de los espacios públicos, es necesario acreditar que la irregularidad o alteración en las superficies destinadas al paso de los peatones es de entidad suficiente para producir la caída y que excede de los márgenes que constituyen los estándares de mantenimiento exigibles a la Administración, no siendo suficiente al efecto la mera acreditación de la existencia de un defecto en el pavimento y el hecho de la caída, pues falta el necesario vínculo causal entre ambas circunstancias y el funcionamiento del servicio público en su vertiente de conservación de las instalaciones en condiciones óptimas de utilización.

Y esto es lo que ocurre en el supuesto sometido a consulta, pues si bien cabe considerar acreditado que existe una irregularidad en el acerado del pasillo de salida del recinto escolar, no se ha probado que la losa suelta supusiera un obstáculo para la deambulación no superable con una mínima atención y diligencia por parte del usuario de la instalación, sin que haya información alguna en el expediente acerca de si dicha losa se sobre elevaba o rehundía respecto a la rasante del pavimento ni en qué altura, por lo que conforme a la jurisprudencia citada *supra*, no ha resultado acreditado que la caída tuviera como causa eficiente el estado del pavimento, incumbiendo a la parte reclamante la carga de probar los hechos en los que basa su acción (artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). Tampoco existe constancia de otras caídas en el lugar por la causa expresada por la reclamante.

Por lo expuesto, este Consejo considera 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.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, toda vez que el Consejo Jurídico entiende que no concurren, por falta de acreditación de los mismos, todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado y su antijuridicidad.

No obstante, V.E. resolverá.

