



Dictamen nº 90/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de abril de 2024, 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, Formación Profesional y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 3 de octubre de 2023 (COMINTER 232743), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de --, por daños en vehículo (exp. 2023_312), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de diciembre de 2021, D. X, en representación de la mercantil “--”, presenta ante la entonces Consejería de Educación y Cultura (actualmente Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo) reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un autobús escolar de su propiedad, que transportaba alumnos del IES Santa Lucía de Cartagena, el día 27 de octubre de 2021. En el escrito de reclamación se alega lo siguiente:

“El pasado miércoles 27 de octubre de 2021 el autobús con matrícula --, de la empresa --, se encontraba estacionado en las proximidades del IES Santa Lucía de Cartagena entre las 14:00 y las 14:25 para la recogida de los alumnos, según estipula el centro educativo.

Conforme los alumnos fueron saliendo del centro y montándose en el autobús ese día, fueron organizando un alboroto cada vez más grave en ese tiempo de espera del autobús en el centro, no permaneciendo en ningún momento sentados en los asientos.

Cuando el ambiente empezaba a estar ‘caliente’ dentro del autobús, comenzaron a golpear con violencia las lunas laterales, mirando hacia la calle, donde otros compañeros alentaban a que los disturbios fueran aún mayores.

Después, forzaron la pantalla de vídeo situada en la parte trasera del autobús, atornillada al techo, desplegándola hacia abajo manualmente, cuando este mecanismo de subida y bajada de la pantalla es automático. No siendo suficiente con eso, la emprendieron a puñetazos con la pantalla, como si de un saco de boxeo se tratase y occasionándole daños que la dejaron en estado inservible, que se cuantifican en más de ochocientos cincuenta euros (se adjunta presupuesto).

Además, rompieron cuatro luces de lectura situadas en los asientos, que hemos reparado con nuestros medios.

Previamente al suceso ocurrido el 27 de octubre de 2021, por parte de -- se han notificado a este centro educativo comportamientos de este tipo en numerosas ocasiones, no habiéndose tomado las medidas oportunas por parte del centro para acatar (SIC) este tipo de actos”.

Por lo expuesto, en el escrito de reclamación se solicita “el abono del importe presupuestado para la sustitución de la pantalla vandalizada”. Acompañan dicho escrito tres fotografías de la pantalla rota, y un presupuesto de una pantalla nueva, emitido por una empresa de recambios y accesorios para autobuses, por un importe total de 858,86 euros (IVA incluido).

SEGUNDO.- Con fecha 13 de abril de 2023, la Secretaría General de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, por delegación del Consejero, dicta Orden por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designa Instructora del procedimiento. La Orden de inicio del expediente se notifica a la reclamante el día 20 de abril de 2023, con indicación del plazo máximo de resolución y el sentido del silencio administrativo.

TERCERO.- Con fecha 17 de abril de 2023, la Instructora del expediente requiere a la reclamante para que aporte fotocopia compulsada de los siguientes documentos: “1.-Documentación acreditativa de la titularidad del vehículo dañado; 2.-Póliza del seguro que la compañía que representa tenga suscrito para la cobertura de los daños que eventualmente se pudieran causar a sus autocares; 3.-Certificado de la compañía de seguros de no haber pagado la reparación del autocar, así como que en un futuro no va a proceder al pago de la misma”.

Con fecha 5 de mayo de 2023, en respuesta a dicho requerimiento, la reclamante aporta una copia del permiso de circulación del vehículo y una copia de la póliza suscrita con la compañía “--”. Y posteriormente, tras reiterar con fecha 14 de junio de 2023 el referido requerimiento, la reclamante presenta escrito de la compañía aseguradora, de fecha 20 de julio de 2023, en el que se indica que “en relación al siniestro referenciado, lamentamos comunicarle nuestro total rehúse de cualquier consecuencia económica que pudiera derivarse del mismo, en atención a los siguientes motivos: Inexistencia en póliza de garantía alguna que ampare los daños descritos en su declaración de siniestro”.

CUARTO.- Con fecha 18 de abril de 2023, la Instructora solicita al Director del IES informe sobre las concretas circunstancias del accidente que señala expresamente: “Relato pormenorizado de los hechos (día, hora, circunstancias del incidente...)”, “Testimonio del conductor del autobús”, ¿Se encontraba algún profesor presente cuando se produjeron los daños?, ¿Se había tenido anteriormente quejas por comportamientos similares de los alumnos del centro?, ¿Se ha concertado un seguro por el centro que cubriera los posibles desperfectos a los autobuses de transporte escolar?, “En caso afirmativo, ¿qué grado de cobertura tiene dicho seguro?”, “¿Cubre los posibles desperfectos que hagan los alumnos en el interior del autobús?”, “¿Se tiene conocimiento de que se haya hecho uso del mismo?”.

Con fecha 20 de abril de 2023, en contestación a dicha solicitud, el Director del IES emite el siguiente informe:

“En relación a la comunicación interior n.º 98938/2023, de 18 de abril de 2023, como director del IES Santa Lucía de Cartagena, informo de que el día 28 de octubre de 2021, D.ª Y, empleada de la empresa --, se puso en contacto con la dirección del centro para manifestar que el vehículo de transporte escolar que presta servicio al centro había sufrido daños (rotura del monitor de televisión posterior y cortinas sacadas) durante el desplazamiento de alumnos a Lo Campano del día anterior (27 de octubre de 2021). Como es habitual, en dicho desplazamiento, los alumnos, menores de edad, viajaron acompañados por D.ª Y, en calidad de cuidadora de la citada empresa.

El día 28 de octubre de 2021, los jefes de estudios le preguntaron a D.ª Y si el conductor del autobús o ella habían podido identificar a los alumnos responsables de los daños (a principio de curso se les facilitan las fotos y los nombres de los alumnos que viajan en el autobús), para sancionarlos y pedir una compensación económica a sus familias, a lo que D.ª Y respondió que no. Se inició entonces una investigación desde jefatura de estudios, en la que se entrevistó a varios alumnos usuarios del transporte escolar, para tratar de identificar a los que habían provocado los daños, pero no fue posible dicha identificación.

Relato pormenorizado de los hechos.

El día 27 de octubre de 2021 los alumnos usuarios del transporte escolar finalizaron sus clases a las 14:15 horas, como es habitual. En la puerta del centro estaban presentes una conserje (Dª. Z) y un jefe de estudios (D. P), para asegurarse de que dichos alumnos suben al autobús.

Sobre las 14:20 horas, el autobús salió con los alumnos en dirección a Lo Campano. Según el testimonio de Dª. Y, al bajarse en la parada de Lo Campano, reparó en los desperfectos que tenía el autobús, los cuales se produjeron, al parecer, durante el trayecto. Ni el conductor ni la cuidadora se percataron del momento exacto en el que se produjeron dichos daños en la parte trasera del autobús, ya que viajan en la parte delantera del mismo y el autobús no cuenta con ninguna cámara de grabación. Tampoco pudieron identificar a los alumnos autores de los desperfectos.

Testimonio del conductor del autobús.

No pudo determinar el momento en el que se produjeron los daños ni pudo identificar a los autores de los mismos.

¿Se encontraba algún profesor presente cuando se produjeron los daños?

No, ya que dichos daños se produjeron supuestamente cuando el autobús recorría el trayecto entre el centro y Lo Campano.

¿Se había tenido anteriormente quejas por comportamientos similares de los alumnos del centro?

El comportamiento de muchos alumnos no es bueno, ni dentro ni fuera del centro, por lo que se les sanciona a menudo (el IES Santa Lucía es un centro de Actuación Educativa Preferente y abre frecuentemente expedientes sancionadores a alumnos). Sí se habían recibido quejas anteriormente en relación al transporte escolar (por ensuciar el autobús o tirar papeles, por ejemplo). Siempre que se ha identificado a los culpables, se les ha sancionado. Hace años, un alumno agredió a la cuidadora en el autobús, y fue sancionado por ello por el centro, si bien la cuidadora prefirió no denunciar al alumno.

¿Se ha concertado un seguro por el centro que cubriera los posibles desperfectos a los autobuses de transporte escolar?

No. El transporte escolar no es un servicio que haya solicitado ni contratado el centro. De hecho, a nivel de centro, nos da muchos problemas. En mi opinión, el seguro debería contratarlo -- o la propia Consejería de Educación a nivel regional".

QUINTO.- Con fecha 29 de julio de 2023, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, "durante el cual podrá tomar vista del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime pertinentes". No consta que la reclamante haya realizado actuación alguna en dicho trámite.

SEXTO.- Con fecha 27 de septiembre de 2023, la Instructora del expediente formula propuesta de resolución por la que propone que "se dicte Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional y Empleo, desestimando la reclamación de daños y perjuicios presentada por D. X, en representación de --, por no existir responsabilidad de la Administración prestadora del servicio público educativo en el I.E.S. "Santa Lucía" de Cartagena (Murcia)".

SÉPTIMO.- Con fecha 3 de octubre 2023, se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el

expediente administrativo y los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

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 artículo 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (LPAC).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, como se decía en nuestros Dictámenes 17/2010, 134/2022 y 348/2023, *“la relación contractual que liga al reclamante con la Administración, y el hecho de que los daños por los que se reclama se alegan producidos con ocasión de la prestación del servicio de transporte contratado, permite sostener el fundamento contractual de la pretensión indemnizatoria, si se considera que se ha de dilucidar a la vista de las obligaciones estipuladas en el referido contrato entre contratista y Administración sobre la guarda y custodia de los alumnos transportados”*. Por lo tanto, como señalaban los referidos Dictámenes, *“desde esta perspectiva, es decir, partiendo de la índole contractual de la reclamación, la intervención preceptiva de este Consejo Jurídico vendría justificada por tratarse de un supuesto de discrepancia entre contratista y Administración sobre la interpretación de un contrato administrativo y sobre el alcance de las obligaciones contractuales asumidas por las partes en el punto debatido (arts. 59.3, a) TRLCAP y 12.7 LCJ”*.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I.-En lo que se refiere a la legitimación activa, la mercantil reclamante está legitimada para formular la pretensión resarcitoria objeto de Dictamen, en cuanto resulta ser la perjudicada por los daños cuya indemnización reclama, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Respecto a la legitimación pasiva, la Consejería consultante es competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos daños que la mercantil reclamante imputa al funcionamiento del servicio público regional de educación.

II.-La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo anual que a tal efecto prevé el artículo 67.1 de la LPAC. Los hechos que motivan la indemnización, según la reclamante, se producen el día 27 de octubre de 2021, y la solicitud de indemnización fue registrada de entrada el día 22 de diciembre de 2021; por lo tanto, es evidente que la reclamación debe considerarse temporánea.

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

No obstante, debe señalarse que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Jurídico ya se había rebasado en exceso el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC; aunque ello no impide que la resolución se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3.b de dicha Ley.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I.-Según los datos que obran en el expediente, sin prueba en contrario, *“el vehículo de transporte escolar que presta servicio al centro había sufrido daños (rotura del monitor de televisión posterior y cortinas sacadas) durante el desplazamiento de alumnos a Lo Campano”*. Como señala el informe del Director del IES, *“según el testimonio de Dª. Y [cuidadora de la empresa de transporte escolar], al bajarse en la parada de Lo Campano, reparó en los desperfectos que tenía el autobús, los cuales se produjeron, al parecer, durante el trayecto”*; *“ni el conductor ni la cuidadora se percataron del momento exacto en el que se produjeron dichos daños en la parte trasera del autobús, ya que viajan en la parte delantera del mismo y el autobús no cuenta con ninguna cámara de grabación”*.

La Administración educativa presta el servicio de transporte escolar mediante gestión indirecta, a través del contrato administrativo de servicios suscrito con la empresa de transportes. Y, lógicamente, durante la ejecución del contrato, las partes deben someterse a los dispuesto en la Ley y en los Pliegos que rigen la contratación.

El artículo 197 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), dispone que “*la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239*”.

Y el artículo 312.b) de dicha LCSP, respecto a la ejecución de los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía, dispone que “*el adjudicatario de un contrato de servicios de este tipo estará sujeto a las obligaciones... de cuidar del buen orden del servicio...*”. (En el mismo sentido, el artículo 288.b) de la LCSP, respecto a la ejecución del contrato de concesión de servicios, dispone que “*el concesionario estará sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones: ...cuidar el buen orden del servicio, pudiendo dictar las oportunas instrucciones, ...*”).

Por su parte, el “*Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen la contratación de 33 rutas de transporte escolar de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”, al que debe ajustarse la ruta objeto del presente Dictamen, regula la figura del “*acompañante*” dentro del apartado “*requisitos de seguridad e higiene en la ejecución del contrato de transporte escolar*”. Y como señala el referido informe del Director del IES de 20 de abril de 2023, “*como es habitual, en dicho desplazamiento, los alumnos, menores de edad, viajaron acompañados por Dª. Y, en calidad de cuidadora de la citada empresa*”.

El Pliego señala que “*El acompañante deberá ser una persona mayor de edad idónea, contratada y acreditada por el transportista, que conozca el funcionamiento de los mecanismos de seguridad del vehículo, y será la encargada del cuidado de los menores durante su transporte y en las operaciones de acceso y abandono del vehículo, ...*”. Asimismo, el Pliego dispone que “*En las rutas que cuenten con acompañante, éste solo podrá viajar en el asiento delantero cuando el autobús esté haciendo recorridos en vacío. En los recorridos con alumnos, que integran la ruta de transporte escolar, deberá viajar con ellos manteniendo una actitud de vigilancia y cuidado efectivos y ocupando plaza cercana a la puerta de servicio central o trasera*”.

La referida regulación del Pliego es concordante con lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Educación y Cultura, de 3 de junio de 2002, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de transporte escolar, que en su artículo 8.2.d) señala que “*son funciones del acompañante de transporte escolar las siguientes: ... d) instruir al alumnado en el buen comportamiento dentro del autocar y velar por el cumplimiento de las normas establecidas para la utilización del servicio*”, y en su artículo 8.4.c) dispone que “*además de las funciones anteriormente descritas el acompañante deberá cumplir las siguientes obligaciones: ... c) mantener una actitud vigilante para garantizar el adecuado comportamiento de los alumnos*”.

II.-Como se ha dicho, la ejecución del contrato se realiza “*a riesgo y ventura del contratista*”, lo que significa que éste asume, con carácter general, las consecuencias derivadas de todos los riesgos de la ejecución del contrato. Y uno de dichos riesgos es la necesaria reparación de los desperfectos causados, durante la prestación del servicio, en los elementos materiales destinados a la prestación de dicho servicio.

La custodia y vigilancia de los alumnos usuarios del transporte escolar, una vez que acceden al vehículo, ya no corresponde ejercerla a la Administración educativa, sino al adjudicatario del servicio, que viene obligado a “*cuidar el buen orden del servicio*”. Y, como se ha dicho, será el acompañante la persona “*encargada del cuidado de los menores durante su transporte*”, que “*deberá viajar con ellos manteniendo una actitud de vigilancia y cuidado efectivos*”. Por lo tanto, no se da circunstancia alguna que permita conectar causalmente la actuación de la Administración educativa con los daños producidos.

En los Dictámenes 17/2010, 134/2022 y 348/2023, que tuvieron por objeto asuntos similares al presente, este Consejo Jurídico se ha pronunciado en términos similares a lo expuesto. En este sentido, nuestro Dictamen 134/2022 señalaba que “*en el asunto dictaminado es de aplicación igualmente el principio de riesgo y ventura como determinante del deber que sobre la empresa pesa de asumir el coste de la reparación de los daños*

causados por el alumno". Y en el mismo sentido, nuestro Dictamen 17/2010 afirmaba lo siguiente:

"Aplicando este conjunto regulador al supuesto sometido a consulta, ha de comenzarse por advertir que la regla esencial en la contratación administrativa es la de ejecución del contrato a riesgo y ventura del contratista (artículo 98 TRLCAP). Ello significa que el contratista asume, con carácter general, las consecuencias derivadas de todos los riesgos de la ejecución del contrato, salvo en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevea la cooperación, a estos efectos, de la propia Administración contratante (caso, por ejemplo, de la fuerza mayor en el contrato de obras -art. 144 TRLCAP-, de la revisión de precios, del 'factum principis' o de la doctrina del riesgo imprevisible) con el objeto de restaurar el equilibrio de la relación contractual. Consiguientemente, la mayor onerosidad de la prestación del servicio (por ejemplo, la contratación de un acompañante que velara por el orden en el vehículo durante el transporte), a la que cabe equiparar la nec esaria reparación de desperfectos causados durante la prestación del servicio en los elementos materiales destinados al mismo, por causa de circunstancias o contingencias sobrevenidas que no fueren imputables a la Administración, no depara efecto indemnizatorio alguno y debe soportarlas, en principio y con carácter general, el contratista cuando no opera ninguno de los límites al principio de riesgo y ventura enunciados".

III.-En definitiva, debe considerarse que la reclamación objeto del presente procedimiento tiene un fundamento contractual, dada la relación contractual que une a la mercantil reclamante con la Administración y dado que los daños por los que se reclama se produjeron durante la prestación del servicio de transporte contratado. Y debe considerarse, a la vista de la normativa que rige el contrato, que la Administración no es responsable de los daños por los que se reclama.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación objeto del presente procedimiento, al tener un fundamento contractual, de conformidad con lo expuesto en la Consideración Primera y al no resultar responsable la Administración Regional, de conformidad con lo expuesto en la Consideración Tercera.

No obstante, V.E. resolverá.