

En Logroño a 10 de julio de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros Don Pedro de Pablo Contreras, Don José María Cid Monreal, quien actúa, además, como Secretario, y Don Antonio Fanlo Loras, que actúa como ponente, emiten, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**32/01**

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por Doña B.P.J., por daños consistentes en la fractura de los incisivos y herida inciso-contusa en la encía sufridos por su hija, la menor L.R.P., en el Colegio Público «*Milenario de la Lengua Castellana*», de Logroño.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Doña B.P.J., madre de la menor L.R.P., de 9 años de edad cuando se produjeron los hechos, formuló reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante escrito de 6 de noviembre de 2000, que tiene entrada en el Registro de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes el 29 de noviembre de 2000. La reclamación está motivada por la fractura de los incisivos de la indicada menor al tropezar en la escalera de acceso a su clase en el Colegio Público de la que es alumna. Los daños no se valoran inicialmente, si bien la solicitud está acompañada del informe de un ortodoncista en el que se hace un presupuesto de 73.000 pesetas. No obstante, en la fase posterior de alegaciones, la cuantía de la indemnización se estima como mínimo en 127.000 pesetas, de acuerdo con el informe odontológico complementario que

presenta y sin perjuicio de los gastos posteriores que puedan justificarse de acuerdo con lo indicado en el referido informe.

### **Segundo**

Con fecha 1 de diciembre de 2000, el Secretario General Técnico de la Consejería resuelve la apertura de expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que es debidamente notificado a la interesada, tras varios intentos de los Servicios de Correos y Telégrafos.

### **Tercero**

El mismo día 1 de diciembre de 2000, con fecha del Registro de salida de 7 de diciembre, la instructora del procedimiento solicita al Director del Colegio Público referido explicación de las circunstancias del accidente. En escrito de 12 de febrero de 2001 e igual fecha de Registro de Salida se reitera la misma petición. En escrito de 13 de febrero de 2001, registrado de entrada el 16 de febrero, señala el Director que el suceso acaeció el día 6 de noviembre de 2000, *«mientras L. subía para incorporarse a la primera clase de la mañana, eran las 9'00 horas, con el resto de sus compañeros, tropezó y no tuvo tiempo de protegerse la cara con las manos o utilizar estas de parapeto. Por ello, sufrió el impacto de su boca con el peldaño de la escalera. El resultado da como consecuencia la rotura en los incisivos y una herida inciso-contusa en la encía      »*. Fue conducida por el Jefe de Estudios al ambulatorio más cercano, de donde fue remitida a un odontólogo. Ese es el *«conocimiento que se tiene de los hechos ocurridos, y que se comunicaron a la Secretaría General Técnica, por haber ocurrido en tiempo lectivo y para dar conocimiento de una posible reclamación, pues el accidente presentó características preocupantes»*.

### **Cuarto**

El 19 de febrero de 2001, se da trámite de audiencia a la interesada por término de 10 días, que utiliza para precisar el importe de la cantidad reclamada, en los términos ya indicados.

### **Quinto**

El 31 de mayo de 2001, la instructora, tras la oportuna fundamentación, propone *«no admitir la petición que contiene la solicitud responsabilidad patrimonial formulada por D<sup>a</sup> B.P.J....»*.

### **Sexto**

El 7 de junio de 2001, la Dirección General de los Servicios Jurídicos informa favorablemente el criterio desestimatorio recogido en la propuesta de resolución del expediente, en cuanto que el daño no es imputable a la Administración por el mero hecho de que se produzca dentro de las instalaciones del colegio público y en horario lectivo, sino que debe haber una causa adecuada que vincule el daño con el funcionamiento del servicio público. La responsabilidad de la Administración sólo podría ser apreciada si la escalera estuviera en mal estado y la falta de reparaciones o precauciones al respecto hubiera provocado la caída de la menor. Esta circunstancia no concurre en el presente caso, apreciación que apoya en diversos pronunciamientos judiciales.

### **Séptimo**

El 20 de junio de 2001, la instructora del procedimiento formula la propuesta de resolución definitiva que se remite para nuestro informe. En ella, de acuerdo con la sugerencia de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, propone *«desestimar la petición...»*.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 20 de junio de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 26 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de 26 de junio de 2001, registrado de salida el día 27 del mismo mes y año el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 8.4.H) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, ya preveía la necesaria emisión de dictamen en estos supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado y el art.11-g) de la reciente Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja incluye, entre los asuntos en

que deberá ser consultado el Consejo las “*reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública*”

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del caño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen.**

Resulta innecesario reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en particular, la derivada por los daños sufridos por los alumnos de los Centros docentes públicos. Esta doctrina ha tenido su plasmación conceptual en los dictámenes 4, 5, 6 y 7/00, entre otros. En ellos se avanza en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

En los referidos dictámenes se advierte que no es en la negación de la relación de causalidad con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra la Administración, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, negativos: plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares del servicio; distinción entre daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los

servicios públicos y *con ocasión* de éste; el «*riesgo general de la vida*»; la «*causalidad adecuada*», etc).

En el presente caso, a juicio de este Consejo —y tal como hemos expresado ya en varios dictámenes anteriores—, concurre el criterio negativo de la imputación objetiva del «*riesgo general de la vida*», toda vez que la rotura de unos dientes a consecuencia de una caída cuando la alumna subía por la escalera del Colegio público para incorporarse a la primera clase de la mañana, es un evento ligado al acontecer ordinario y normal de la vida diaria que puede ocurrir en las instalaciones del colegio público, cuando se transita por la vía pública o cuando se accede a un domicilio particular.

Para que el daño sea imputable a la Administración debe concurrir un elemento específico (una «*causa adecuada*») que pueda vincularse al funcionamiento del servicio público educativo, que no concurre en el presente caso. Como señala la Dirección General de los Servicios Jurídicos, este elemento específico pudiera haber sido el mal estado de conservación de la escalera y la falta de reparación o precauciones al respecto. Pero tales circunstancias que afectan al estado físico de las instalaciones del colegio público no constan que se dieran en el caso sometido a nuestro dictamen.

Cierto es que este Consejo Consultivo, en anteriores dictámenes y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina legal del Consejo de Estado, ha modulado el alcance del criterio negativo de imputación del «*riesgo general de la vida*», en atención a la edad de los alumnos, puesto que parece razonable exigir una mayor diligencia y celo en la organización educativa y de los profesores encargados de realizarla respecto de las actividades destinadas a los alumnos de menor edad, adecuada al grado de autonomía funcional propio de esas primeras etapas de la vida. En el expediente no hay constancia alguna de cómo se produce en el Colegio Público «*Milenario de la Lengua Castellana*» de Logroño la entrada de los alumnos en las respectivas clases; si existe vigilancia y presencia de algún profesor en ese momento; si se entra en fila de manera ordenada o al ritmo que quieren los alumnos. El informe del Director obvia estos extremos y su aclaración no fue requerida por la instructora: Tal vez, por entender que ese día, la entrada en clase, como siempre, se había desarrollado con absoluta normalidad. Si esa hubiera sido la realidad de los hechos y teniendo en consideración la edad de la alumna en el momento en que se produjeron los hechos (9 años y medio), a la que ha de atribuirse

una plena autonomía motora, el daño producido no es, por ello, objetivamente imputable al funcionamiento del servicio público educativo. En consecuencia, no existe en este caso responsabilidad de la Administración.

### **Tercero**

#### **Consideraciones formales acerca de la fecha de iniciación del procedimiento**

Este Consejo Consultivo, como hemos hecho en anteriores dictámenes, llama la atención acerca del equívoco que puede derivarse de la resolución del Secretario General Técnico por la que resuelve «*abrir el expediente administrativo*». Los expedientes de responsabilidad pueden ser iniciados de oficio o por reclamación de los interesados (art. 4 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas). En el presente caso, la iniciación del procedimiento se produce, de acuerdo con la legislación del procedimiento administrativo común, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación [art. 42.3.b) de la Ley 30/1999, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común]. Esto es, el día 29 de noviembre de 2000. Y ese es el *dies a quo* para el cómputo del plazo de seis meses para resolver y notificar, en aplicación del art. 13.3 del citado Reglamento.

El órgano competente, en este caso, el Secretario General Técnico, no «*abre*» el expediente administrativo, que está ya iniciado y abierto. Todo lo más y de conformidad con el art. 6.2 del citado Reglamento «*admite a trámite la solicitud*» («*admite la reclamación*», dice literalmente el referido precepto) o la desestima de plano, pero sin desconocer que el plazo que cuenta a efectos de la resolución es el del registro de la solicitud, plazo que está sobrepasado en el presente caso.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

No existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la menor en cuya representación se reclama y un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los cuales no son objetivamente imputables a la Administración educativa, por lo que es ajustada a Derecho la desestimación de la reclamación.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA**



**DICTAMEN**

**32/01**

**EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE DE RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL INSTADO POR DÑA. B.P.J., EN REPRESENTACIÓN DE LA  
MENOR, L.R.P., COMO CONSECUENCIA DEL ACCIDENTE ESCOLAR  
SUFRIDO EN EL COLEGIO PÚBLICO “MILENARIO DE LA LENGUA  
CASTELLANA”, DE LOGROÑO**