

En Logroño a 30 de octubre de 2000, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Pedro de Pablo Contreras, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, Don Jesús Zueco Ruiz y Don Antonio Fanlo Loras que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

54/00

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 Don J. L. P. J., en representación de su hija, la menor, V. P. E., como consecuencia del accidente escolar sufrido en el C.R.A. de Agoncillo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Don J. L. P. J., padre de V. P. E., nacida el 2 de noviembre de 1985, formuló reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja ,mediante escrito de 30 de mayo de 2000. La reclamación está motivada como consecuencia de los daños sufridos en una rodilla sufrido mientras realizaba una clase de gimnasia en el CRA de Agoncillo, el día 12 de abril de 1999. Los daños se valoran en 119.664 pesetas.

Adjunta a su solicitud un informe médico, de 30 de mayo de 2000, en el que se relata el diagnóstico realizado por Atención Primaria (fractura en la meseta tibial de la rodilla derecha) y atención posterior en el Servicio de Urgencias. Se indica que precisó 12 visitas con el especialista de traumatología con sus correspondiente radiografías y que el día 20 de julio de 1999 *se le da el alta con la retirada de la escayola. No sufrió complicaciones a posterior. No presenta secuelas objetivables en este momento.*

Presenta, asimismo, justificante de la empresa donde trabaja, referido a la pérdida de horas durante los meses de abril, mayo, junio de 1999, y de los gastos de atención de masajista (fra. de enero 2000) y de alquiler de silla de ruedas por tres meses (fra. de abril 2000).

Segundo

En escrito de *Comunicación de accidente escolar*, de 31 de mayo de 2000, la Directora del CRA de Agoncillo», relata que el 12 de abril de 1999, en la clase de Educación Física de los alumnos de 1º y 2º de ESO, *saltando tropezó y cayó, recibiendo la mayor parte del golpe la rodilla derecha*. Esa comunicación y la reclamación de daños, se remite a la Consejería de Educación con fecha 5 de junio de 2000.

Tercero

Con fecha 7 de julio de 2000, el Secretario General Técnico de la Consejería resuelve la apertura de expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Cuarto

El día 6 de julio de 2000 y Registro de Salida de 10 de julio, la Instructora del procedimiento solicita a la Directora del CRA de Agoncillo explicación de las circunstancias del accidente y la existencia de seguro en el Centro Escolar que cubra la indemnización, escrito que se reitera el 1 de septiembre de 2000.

En contestación de 5 de septiembre de 2000, la citada Directora señala que *el accidente se produjo durante una sesión de E.Física que se estaba llevando a cabo en el patio del colegio. Una de las actividades consistía en saltos sobre bloques de espuma simulando el salto de vallas. La alumna que ya había superado en repetidas ocasiones el obstáculo, dentro de la misma sesión, tropezó y cayó en una extraña postura golpeándose fuertemente la rodilla*

Quinto

El 12 de septiembre de 2000, se da trámite de audiencia a la interesada por término de 10 días, que no utiliza.

Sexto

El 4 de octubre de 2000, la Dirección General de los Servicios Jurídicos informa desfavorablemente *la propuesta de resolución del expediente*, que según señala el propio informe tiene entrada en esa Dirección General el 4 de octubre de 2000 (aunque en el expediente, no hay constancia del mismo) en cuanto que no es conforme con la jurisprudencia, que se asemeja a las circunstancias del caso siendo particularmente aplicable la argumentación que se vierte en la sentencia de 27 de mayo de 1999 del TSJ de Andalucía (Ar. 2066).

Séptimo

El 10 de octubre de 2000, la instructora formula propuesta definitiva de resolución estimatoria de la reclamación, si bien cuantifica el importe de la indemnización en 115.344 pesetas, como consecuencia de una distinta valoración de los gastos de desplazamiento. Fundamenta la misma en que *el daño se produjo como consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público educativo, ya que este provoca directamente el riesgo que provoca el daño al menor.*

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 10 de octubre de 2000, registrado de entrada en este Consejo el 17, 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 17 de octubre de 2000, registrado de salida el mismo día 17, 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, prevé la necesaria emisión de dictamen en estos supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 daño 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

Doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja en materia de responsabilidad patrimonial por daños causados a los alumnos en los centros escolares

En los Dictámenes 4/00, 5/00, 6/00 y 7/00, referentes a accidentes ocurridos en centros escolares y cuyo precedente inmediato arranca del Dictamen 41/99, ha tenido ocasión este Consejo de fijar una doctrina de general aplicación a los supuestos como el que nos ocupa, ya abordada en igual sentido y en relación a otros casos de distinta naturaleza desde el primero de sus dictámenes

Tal doctrina, que no es preciso ahora reiterar, puede sintetizarse en los siguientes

extremos:

1º.- La responsabilidad de la Administración educativa es una responsabilidad objetiva y directa, sin perjuicio de que, de existir una acción dolosa o negligente de un concreto profesor o empleado del centro, pueda ejercer la Administración una acción de regreso contra el mismo.

2º.- El análisis de la relación de causalidad necesaria para imputar a la Administración un daño, existente entre un hecho o actividad y el daño causado, no debe verse interferido por valoraciones jurídicas. La causa no es un concepto jurídico, sino una noción a explicar de acuerdo con las leyes físicas objeto de las ciencias de la naturaleza y, de existir varias causas, no cabe jerarquización de las mismas por ser todas ellas tan *causa* como las demás. La determinación de qué causa haya originado el daño parte de la consideración de que un hecho es causa del mismo cuando constituye *la conditio sine qua non* del mismo.

3º.- Distinta de la causa es la cuestión de la imputación objetiva.

El ordenamiento vigente establece, en primer lugar, un criterio positivo de imputación objetiva: el funcionamiento normal o anormal de un servicio público, por lo que, en principio, el daño producido lo es a consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público educativo no sólo cuando se realiza una concreta actividad escolar, sino cualquier actividad precedente o consecuente, relacionada con aquella.

Pero, al mismo tiempo y frente a ese criterio positivo de imputación, el ordenamiento jurídico, sobre la base de la elemental consideración de que la Administración educativa no puede ser indiscriminadamente una aseguradora universal de todos los daños que se causen en el desarrollo temporal del servicio educativo, establece criterios negadores de la imputación objetiva: unos, expresos, establecidos en los artículos 139.1 y 141.1 de la LRLAP (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), y otros que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (los *entandares del servicio*; la necesidad de distinguir entre los daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éste; el criterio *riesgo general de la vida*, que supone el rechazo de la imputación de los daños derivados de riesgos habitualmente ligados al curso normal de la vida; o el de la «*causalidad adecuada*» que rechaza la imputación cuando son otras concausas no ligadas al servicio público las únicas racionalmente relevantes en la producción del daño.

Tercero

Requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Los requisitos para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

1º La existencia de un daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que el particular no esté obligado jurídicamente a soportar;

2º Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto sin intervención extraña que pueda interferir en el nexo causal;

3º Que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor; y

4º Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año.

Cuarto

Sobre la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación

En el supuesto que nos ocupa, la reclamación cumple con los requisitos formales dado que se ha presentado dentro del plazo legalmente establecido, siquiera este extremo haya de ser valorado adecuadamente. En efecto, de acuerdo con el art. 142.5 de la LRJAP, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo. Aclara dicho precepto legal que *«en caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas»*.

En el caso sometido a nuestra consideración, el accidente escolar se produjo el 12 de abril de 1999, pero el alta médica se produce el 20 de julio de 1999, fecha a partir de la cual se inicia el cómputo del plazo legal de prescripción de la acción. La reclamación de responsabilidad la presenta el padre de la alumna accidentada el 30 de mayo de 2000, dentro,

por tanto, de ese plazo, por más que resulte inadecuado que la Dirección del CRA de Agoncillo no diera conocimiento de los hechos en el momento de su producción, sino trece meses más tarde, a la vista de la reclamación presentada. Estas circunstancias explican la reconstrucción a posteriori del accidente (acto de comunicación, informe médico), así como de los referidos a los gastos ocasionados por el mismo, en los que se aprecia que las fechas de emisión de las facturas justificativas no se corresponden con el momento en el que se satisficieron los servicios prestados para la recuperación de la lesionada.

Pues bien, con independencia de estos extremos, la reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año desde la curación de la lesión.

Cuarto

Sobre la concurrencia de los requisitos materiales de la reclamación

En cuanto a la concurrencia de los demás requisitos sustantivos de la reclamación presentada, la única cuestión discutida en el expediente se refiere a la imputación objetiva del resultado dañoso a la Administración educativa, extremo sobre el que mantienen posiciones contrarias la propuesta de resolución que estima que el «daño se produjo como consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público educativo, ya que éste provoca directamente el riesgo que provoca el daño al menor» y el informe desfavorable de la Dirección General de los Servicios jurídicos, por entender, con cita de la Sentencia del TSJ de Andalucía, de 27 de mayo de 1999 (Arz. 2066), que el daño no es imputable a la Administración, dado que ésta no ha añadido ningún elemento de riesgo a la actividad gimnástica desarrollada. A esta consideración, añade la derivada de la teoría del llamado *riesgo normal para la vida* y de la *causalidad adecuada*, que este Consejo Consultivo ha aplicado en anteriores dictámenes.

Este Consejo Consultivo considera, a la vista del caso concreto y de las circunstancias que en él concurren, acertado el informe desfavorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos por considerar que el daño sufrido por la menor, alumna de la ESO, de 13 años y medio cuando se produce el accidente en una clase de Educación física, no es imputable a la Administración educativa.

La Administración educativa no ha añadido ningún elemento de riesgo a la actividad gimnástica desarrollada por la perjudicada dentro de las enseñanzas curriculares propias de la ESO, en virtud del cual pueda serle imputables los daños padecidos. Existen ciertos riesgos inherentes a la propia actividad gimnástica, como de toda actividad deportiva, pero que quedan bajo el dominio del propio interesado que realiza la actividad y que dependen

exclusivamente de él. Admitir lo contrario, supondría, lisa y llanamente, que la Administración debería prohibir dicha actividad, con los consiguientes perjuicios negativos para la propia evolución y madurez psico motriz de los alumnos.

La Administración educativa, tras el correspondiente análisis de ventajas-inconvenientes, considera necesario e imprescindible la exigencia curricular de la Educación física, por más que la misma lleve implícitos ciertos riesgos, absolutamente controlables dentro de los parámetros de normalidad de los alumnos, según el natural y evolutivo progreso correspondiente a su edad. Así queda puesto de manifiesto, de acuerdo con la explicación complementaria dada por la Directora del CRA de Agoncillo, cuando señala que *la alumna..había superado en repetidas ocasiones el obstáculo, dentro de la misma sesión.*

Cuestión distinta es que a esos riesgos normales, que quedan bajo el dominio de quienes participan en la actividad, la Administración añadiera otros que sí pueden determinar que el daño le sea imputable. Ese sería el caso, si la causa del tropiezo determinante de la mala caída, fuera lo irregular del suelo (un socavón, que denota inadecuado mantenimiento de las instalaciones escolares). O la utilización de objetos o elementos inadecuados para la realización de la actividad.

En el presente caso, no concurre ninguna de estas circunstancias generadoras de riesgo que pueda ser imputable a la Administración, razón por la que no debe responder del daño.

Por lo demás, si la alumna lesionada fue atendida debidamente por la Administración sanitaria, esta misma Administración dispone de servicios de rehabilitación de la perjudicada, sin necesidad de que ésta recurriera a la contratación de diversos servicios privados. Sólo en caso de indebida prestación sanitaria -extremo del que no hay constancia en el expediente- pudieran reclamarse esos gastos de esta Administración.

Quinto

Cumplimiento de los requisitos formales del expediente tramitado

Este Consejo Consultivo reitera, una vez más, la conveniencia de que los expedientes estén ordenados siguiendo el orden cronológico de las actuaciones debidamente documentadas y en cuanto formalización de las mismas. En el presente caso, se sigue un orden cronológico inverso.

Hemos reiterado que la actuación de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, debe ser la última de las practicadas antes de la remisión para nuestro informe. En el presente caso, la propuesta de resolución es posterior a la fecha de emisión del informe por esa

Dirección General, si bien, parece deducirse de dicho informe que ha sido elaborado con una previa propuesta de resolución que no consta en el expediente. Todos estos extremos deben mejorarse en adelante.

CONCLUSIONES

Primera

No existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la menor en cuya representación se reclama y el servicio público educativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que la propuesta de resolución no es ajustada a derecho.

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