

En Logroño, a 17 de febrero de 2011, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

16/11

Correspondiente a la consulta formulada, por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, relativa al expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial instado por D. I. L. M., en representación de su hijo menor I. L. H., por los daños sufridos a consecuencia de una caída en el Colegio Público *San Prudencio*, de Albelda de Iregua.

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de fecha 23 de septiembre de 2010, que tiene entrada en la Consejería el 1 de octubre, el Director del Colegio Público *San Prudencio*, de Albelda de Iregua, remite Comunicación de Accidente Escolar ocurrido el día anterior.

Según la descripción del accidente en dicha comunicación, el día 22 de septiembre de 2010, sobre las 10,40 horas, el niño I. L. H., al ir a colgar su mochila del almuerzo en el perchero que está en el pasillo, tropezó con un compañero y se golpeó con el canto de un banco que está debajo del perchero, sufriendo la pérdida de dos dientes.

Segundo

Con registro de entrada en la Consejería de 3 de noviembre de 2010, el Abogado D. E. V. P., en representación, que no acredita, de D. I. L. M., formula reclamación de responsabilidad patrimonial por razón del accidente descrito en el antecedente anterior, acompañando hojas de interconsulta de Odontología del Servicio Riojano de Salud, de los que resulta que el niño accidentado sufrió la pérdida de dos piezas y exponiendo que la gravedad de las lesiones y la delicada zona en la que se produjeron (zona bucal-paladar) hacen imposible, por el momento, la constatación de las secuelas que el niño pudiera sufrir. Termina designando el domicilio del propio Letrado para recibir notificaciones.

Tercero

Mediante escrito de 11 de noviembre, la Instructora del procedimiento se dirige al Sr. L. requiriéndole a presentar fotocopia compulsada del Libro de Familia en la que se acredite la filiación del menor y facturas emitidas por los Centros correspondientes en las que consten de manera expresa cuál es la cantidad objeto de reclamación, con la advertencia de que, de no hacerlo en el término de diez días hábiles, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que habrá de ser dictada en los términos del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En el mismo escrito, se le informa de aspectos procedimentales en cumplimiento del mismo art. 42 citado.

Y, escrito de la misma fecha, requiere al Director de C.P. *San Prudencio* emita informe lo más detallado posible sobre cómo ocurrieron los hechos, dónde tuvo lugar y qué actividad estaban llevando a cabo en ese momento y cualquier otro extremo que considere de relevancia para el esclarecimiento de lo acontecido.

Cuarto

El Letrado del reclamante presenta un escrito, el 18 de noviembre, al que acompaña fotocopia compulsada del Libro de Familia y del DNI del padre del menor, así como informe odontológico del Dr. C. O.

El escrito continúa sin valorar el daño, insistiendo en la imposibilidad de constatar las secuelas que el niño pudiera llegar a sufrir, quedando a expensas de que el niño, en su día, acceda a la sanidad total, lo que se hace constar a los efectos oportunos.

Quinto

El Director del C.P. *San Prudencio* informa, el día 22 de noviembre, que: *“En el cambio de clase correspondiente al comienzo de la sesión de Inglés, los niños salen al pasillo a colgar la mochila del almuerzo en su perchero. El citado niño tropezó con otro alumno que estaba en el suelo porque se había caído y se golpeó con el canto de un banco que estaba en la zona de los percheros”*.

Sexto

La responsable del procedimiento, con fecha 20 de diciembre, emite la Propuesta de resolución en la que plantea:

“1.- Inadmitir la solicitud de responsabilidad patrimonial formulada por D. I. L. M., padre y representante legal de I. L. H..”

2.- Se solicitará que emita informe la Dirección General de los Servicio Jurídicos de conformidad con lo definido en el art. 8.1, d) del Decreto 21/2006 de 7 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.”

Séptimo

Remitida la Propuesta de resolución al Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, el 11 de enero de 2011, el Servicio informa que comparte los razonamientos de la Propuesta de resolución en cuanto al fondo del asunto, pero no la decisión de inadmitir a trámite la reclamación cuando, de hecho, se ha tramitado el procedimiento. Por ello, considera que la resolución debe desestimar la reclamación por las razones recogidas en la Propuesta de resolución y, siendo indeterminada la cuantía de la responsabilidad reclamada, es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Octavo

A la vista de este informe, la responsable del procedimiento, el 26 de enero, emite nueva Propuesta del siguiente tenor:

“1.- Desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. I. L. M., padre y representante legal de I. L. H., en base a los fundamentos expuestos en los fundamentos de derecho.

2.- Se ha de solicitar dictamen al Consejo Consultivo, de acuerdo con lo establecido en el art. 11 g) de la Ley 3/2011, de 31 de mayo, a la vista de la cuantía reclamada y atendiendo al informe de Servicios Jurídicos”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 2 de febrero de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 8 de febrero de 2011 el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 8 de febrero de 2011, registrado de salida el día 9 de febrero de 2011, 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 a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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 y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

El art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por 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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto.

Al ser indeterminada la cuantía de la reclamación, nuestro dictamen resulta preceptivo.

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 (LPAC).

Segundo

Sobre la tramitación del procedimiento

Como resulta de los Antecedentes sexto y séptimo del asunto, se contradicen el responsable o instructor del procedimiento, en su primera propuesta de resolución, y el informe de la Asesoría Jurídica, pues, mientras aquél propone inadmitir la solicitud, por no contar con una valoración definitiva del daño, el segundo entiende que procede desestimar la solicitud en cuanto al fondo, ya que a la solicitud se le ha dado trámite y, por tanto, ha sido, en principio, admitida.

En opinión de este Consejo, la reclamación debió ser inadmitida, pero no tras una tramitación por mínima que ésta sea, y que hay que dar por iniciada desde el momento en que el primer escrito que se dirige al representante del menor lesionado lo es por un instructor y no se limita al requerimiento de subsanación que se contiene en su primera parte, sino que informa de aspectos procedimentales.

Lo correcto hubiera sido que el requerimiento de subsanación procediera del órgano competente para iniciar e instruir el procedimiento, entendemos que la Secretaría General Técnica, y la información procedimental y el nombramiento de instructor se reservaran al trámite de admisión de la reclamación.

Hagamos un inciso en el sentido de reseñar que dicho primer escrito en que se requiere de subsanación se refiere sólo a la acreditación de la relación de paternidad de quien actúa en representación del menor y a la evaluación del daño, cuando también debía haberse requerido, en base al artículo 32.3 y 4 de la Ley 30/1992, para que se acreditara la representación del Letrado que presenta los escritos en nombre del padre.

Cuando, en respuesta al requerimiento, se insiste en el pronóstico incierto y en la imposibilidad, *por el momento*, de constatar las secuelas que el niño pudiera llegar a sufrir, debió el órgano competente inadmitir la reclamación, en base al art. 139.2 de la Ley 30/1992, al no ser el daño evaluable económicamente, sin que ello suponga negar la realidad del daño ni el derecho a reclamar, sino simplemente posponer la reclamación al tiempo en que el daño resulte evaluable y, en consecuencia, la acción ejercitable.

Con arreglo a los arts. 142.5 de la citada Ley 30/1992 y 4.2 del Reglamento procedimental, en caso de daños, de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Cabe considerar, por tanto, que no había nacido la acción para reclamar, por lo que sería consecuente la inadmisión.

Sin embargo, una vez admitida a trámite la reclamación, es lógica la tesis defendida por los Servicios Jurídicos de entrar a conocer del fondo del asunto, como en realidad había hecho la Propuesta de resolución, y desestimar la reclamación en cuanto al fondo por los fundamentos expuestos en la propia Propuesta.

Y ello no implica que, una vez producida la curación o estabilización de las secuelas del menor, pueda valorarse el daño y plantear nueva reclamación, aún cuando la cuestión de fondo esté ya resuelta por lo que se refiere a la Administración reclamada.

Tercero

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes, pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido "ilícita") y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

Cuarto

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

La propuesta de resolución funda la desestimación de la pretensión indemnizatoria en la falta de relación de causalidad entre el hecho imputable a la Administración y la lesión, daño o perjuicio producido, citando expresamente el criterio de este Consejo Consultivo conocido como “*riesgo general para la vida*”.

Limitada nuestra intervención a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial superiores a, primero, 600 euros y, a partir de la Ley 5/2008, 6.000 euros o a las de cuantía indeterminada, sobre todo a partir de la vigencia de esta última Ley son raros los dictámenes de responsabilidad por daños sufridos por los menores en los centros educativos públicos.

No obstante, entendemos aplicable en el caso sometido a dictamen la doctrina que, expuesta ya en los Dictámenes 4, 5, 6 y 7/2000, se reitera en otros muchos posteriores (43/2002, 42/2004, 25, 51 y 59/2005 y 43/2006), en los que 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 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 expuestos (fuerza mayor, existencia del deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el “riesgo general de la vida”, la “causalidad adecuada”, etc).

En el caso que nos ocupa, concurre el criterio negativo de imputación objetiva denominado del “*riesgo general de la vida*”, pues el accidente fue consecuencia de un evento puramente casual, al tropezar el niño con un compañero que estaba caído en el suelo, evento ligado al acontecer diario, ordinario y normal, por lo que el daño no es objetivamente imputable al funcionamiento del servicio público educativo.

CONCLUSIONES

Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño sufrido por el menor en cuya representación se reclama, que no es objetivamente imputable a la Administración al concurrir el criterio de imputación negativo del riesgo general para la vida.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero