



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 6 8 / 2 0 1 1

(Sección 2ª)

La Laguna, a 12 de diciembre de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades y Sostenibilidad en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por C.R.D., por daños personales ocasionados a su hijo P.R.C. como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo (EXP. 649/2011 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativo al servicio público educativo, tramitado por la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de la Administración pública de la Comunidad Autónoma (CAC) de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía (EAC, cfr. 32.1), en las Leyes autonómicas 1/83 (cfr. artículo 42) y 14/90 (cfr. artículo 29.1) y en el Reglamento Orgánico de la citada Consejería, por un lado, así como en los artículos 142.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y 3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), por el otro.

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, de conformidad con el art. 11.1.D.e) de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación con el art. 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de Responsabilidad

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

Patrimonial (RPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de carácter básico en virtud del art. 142.3 LRJAP-PAC.

3. La competencia para solicitarlo corresponde al Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidad y Sostenibilidad, de conformidad con el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, (LCCC), a quien también corresponde la competencia para dictar la resolución definitiva, en base a lo establecido en el art. 142.2 LRJAP-PAC en relación con la Disposición Final Iª de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LG).

4. El reclamante está legitimado para interponer la reclamación indemnizatoria en cuanto existe constancia para la Administración actuante de que es padre del menor afectado (cfr. artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en conexión con los artículos 31.1 y 139 de dicha Ley). Reúne, por consiguiente, la condición de interesado en el procedimiento al efecto incoado.

5. Pese a que el accidente acaeció en un centro privado de enseñanza, la Administración autonómica está legitimada pasivamente, pues se atribuye la producción del daño, en el desarrollo de una actividad escolar en un centro de enseñanza concertado, a su culpa *in vigilando* en relación a las medidas de seguridad del citado centro privado, concretamente en lo referente a la instalación de un cristal en la puerta de la Capilla que, según el reclamante, no reúne los requisitos exigidos.

6. El daño causado es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la persona del interesado, como representante del menor afectado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139.2 LRJAP-PAC.

7. La reclamación ha sido interpuesta en el plazo de un año, puesto que fue presentada el 6 de mayo de 2011 mientras que el accidente acaeció el 15 de junio de 2010; ello no obstante pudieron haberse concretado los efectos definitivos del quebranto y de las secuelas, posteriormente, en cuyo caso debería estarse a lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJAP-PAC, así como el artículo 4.2 RPRP, a cuyo tenor, y tratándose de daños de carácter físico, el *dies a quo* empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas.

8. De lo anteriormente expuesto resulta que concurren los requisitos constitucional y legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho

indemnizatorio, regulados en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollados en los arts. 139 y 142 LRJAP-PAC.

9. En el análisis a efectuar son de aplicación tanto la LRJAP-PAC, el RPRP, así como la Orden de 6 de febrero de 2001, por la que se dictan instrucciones sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Educativa, en materia de accidentes de alumnos en el desarrollo de actividades escolares, extraescolares, y complementarias.

II

1. El procedimiento se inicia mediante escrito de reclamación de 6 de mayo de 2011, en ejerciendo la pretensión de indemnización por daños que se alega son consecuencia del funcionamiento del referido servicio que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), se ordena en los artículos 139 y siguientes LRJAP-PAC así como en el RPRP.

2. El fundamento fáctico de la pretensión indemnizatoria, según el indicado escrito, fue un accidente escolar sufrido por el mencionado menor, 12 años de edad, el día 15 de junio de 2010 en el interior del Centro privado concertado, D. de Vistabella, como consecuencia de la rotura de un cristal mientras jugaba al fútbol con otros compañeros. El menor sufrió lesiones consistentes en herida inciso contusa compleja en antebrazo izquierdo con afectación vascular por corte accidental con cristal, sección arteria y vena humeral, sección completa del nervio mediano, radial y rama sensitiva antebraquial, sección masa flexora digital superficial y profunda, sección bíceps braquial, siendo intervenido quirúrgicamente el mismo día del accidente en el Hospital Universitario de Canarias permaneciendo hospitalizado hasta el 18 de junio siguiente. Se alega como secuelas no definitivas “una importante limitación a la movilidad del brazo izquierdo, con notable perjuicio estético, lo que además ha tenido repercusiones de naturaleza psíquica en el menor” el cual perdió parte del curso por la imposibilidad de asistir a clase. No constan los días de baja. Manifiesta asimismo el reclamante que su hijo estaba federado como portero base del C.D.T. y que había sido seleccionado para participar en el campus organizado por la Fundación M., viéndose truncada su carrera deportiva como portero de fútbol debido al accidente sufrido, al verse seriamente afectado uno de sus brazos. Se atribuye la responsabilidad del accidente al hecho de que el cristal causantes de las lesiones, contra el cual impactó bruscamente mientras jugaba al balón, no reunía las condiciones de seguridad requeridas, y que tras presentar denuncia por tales hechos

ante la Inspección educativa se procedió a la sustitución del mismo por otro que no tuviera peligro de rotura, según se alega. Se reclama una indemnización de 200.000,00€ a tanto alzado y de forma prudencial, puesto que en el momento de la interposición de la reclamación aún no estaba definitivamente fijado el alcance de las secuelas. Se llama la atención sobre el hecho de que también ha de ponderarse la circunstancia de que se han cortado las expectativas del menor afectado como portero de fútbol.

3. Junto con el escrito de reclamación el interesado aporta copia del informe clínico y de rehabilitación, así como reclamación presentada ante el Servicio de Inspección de Educación.

4. Consta en el expediente al efecto incoado que se han practicado los trámites necesarios para la determinación, comprobación y cuantificación de los daños alegados, habiéndose recabado informe de la Inspección General de Educación, de 4 de julio de 2011; no consta el informe de la Dirección del Centro Educativo, obrando en el expediente el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 30 de septiembre de 2011, así como el informe del Servicio de Gestión Económica y Material Didáctico, de la Dirección General de Centros e Infraestructura Educativa. Se practicó el trámite de audiencia, mediante comunicación de 18 de julio de 2011, con RS de 19 siguiente, aunque se observa que en el mismo escrito, por unidad de acto, se requiere al reclamante para subsanación de su solicitud, se le informa que obra en el expediente el informe de la Inspección y se le requiere para que aporte las pruebas que considere oportuno. El interesado presentó alegaciones mediante escrito de 27 de julio de 2011, con RE de 29 siguiente, ratificándose en su escrito inicial, manifestando lo que a su derecho convino, anunciando que aportaría las pruebas, peritaciones e informes que se estimase oportuno. El reclamante termina solicitando que se le dé "tramite al expediente al efecto de formalizar la reclamación y presentar los informes y pruebas que se entiendan", sin que conste que dichas pruebas, informes y peritaciones fueran aportadas posteriormente.

5. En cuanto al plazo para resolver, se ha superado el de seis meses legalmente establecido para la resolución del procedimiento (arts. 42.2 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP), lo que no obsta al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente el procedimiento (arts. 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4 LRJAP-PAC).

III

1. La Propuesta de Resolución es de sentido desestimatorio de la reclamación al considerar, con base en el informe obrante en el expediente, que el accidente acaeció fortuitamente y que la Administración actuó diligentemente, en todo momento, y que, en consecuencia, en el presente caso no concurre el necesario nexo causal, considerando igualmente que tratándose de un accidente acaecido en un centro de enseñanza privado, la Administración de la Comunidad Autónoma carece de legitimación pasiva.

2. En el presente caso, ha de señalarse que está demostrado, a la vista de la documentación disponible, particularmente los Informes emitidos, tanto la producción del hecho lesivo como el daño sufrido por el menor, teniendo uno y otro las características plasmadas en dichos Informes y en la reclamación efectuada por el interesado. Sin embargo, ha de señalarse que la mera constatación de que el hecho lesivo es accidental, funcionando normalmente el servicio, no excluye por sí sólo la responsabilidad de la Administración en tal caso, bien diferenciado del supuesto de fuerza mayor que, por el contrario, sí exime de tal responsabilidad, puesto que es la propia Ley la que otorga a la Administración una responsabilidad patrimonial objetiva, en relación con el art. 106.2 CE y el art. 139 LRJAP-PAC. Por tanto, responsabilidad objetiva desligada e independiente de toda idea de culpa o negligencia, y que únicamente contempla como supuesto de exclusión de la misma los casos de fuerza mayor, lo que consecuentemente, incluye en el ámbito de la responsabilidad los supuestos de caso fortuito. Los artículos anteriormente señalados coinciden con el artículo 2.1 de la Orden de 6 de febrero de 2001, que excluye sólo los supuestos de fuerza mayor.

3. No obstante, en el presente caso no hay relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio educativo y el daño producido, al generarse la lesión de manera accidental, en un lance del juego, como ha dicho el Tribunal Supremo, al accidentarse el alumno cuando realizaba una práctica deportiva, sin causa externa aparente, y chocar contra un cristal que forma parte de una instalación fija del centro educativo mientras jugaba a la pelota en compañía de otros alumnos. La rotura del cristal se produjo cuando el afectado impactó contra el mismo al intentar frenar su caída, por su propia iniciativa, sin que consten circunstancias que hagan pensar en una actuación negligente de los profesores, o del centro docente, ni el empleo de material deportivo inapropiado, ni la realización de prácticas peligrosas o

inadecuadas para la edad del menor, 12 años en la fecha del accidente, ni que las instalaciones donde dichas prácticas deportivas se realizaran no cumplieran los requisitos de seguridad, legal y reglamentariamente exigibles, sin que se haya acreditado tampoco que dichas prácticas deportivas se realizaran en ausencia de profesor, ni que los padres del menor manifestaran reparo alguno a que su hijo participara en la citada actividad, ni tampoco que la exigible vigilancia de los profesores fuera inexistente, insuficiente o inadecuada. No se ha acreditado por el reclamante que el cristal incumpliera las normas de seguridad exigibles, ni tampoco que la Administración haya incumplido sus funciones inspectoras al no velar por el cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura que han de reunir los centros escolares tanto públicos como privados, tal como le es exigible conforme al artículo 11 del Decreto 113/2006, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería competente por razón de la materia, ni tampoco que se hayan incumplido por parte del Centro los requisitos mínimos establecidos en la Orden de 13 de mayo de 1993, por la que se establece el procedimiento de autorización de Centros docentes privados para impartir Enseñanzas de Régimen General, modificada mediante Orden de 24 de marzo de 2000, vigentes en la fecha del accidente y hasta febrero de 2011, siendo sustituidas por la Orden de 31 de enero de 2011, constando en el informe de la Inspección que el Centro privado concertado, desde su construcción en 1970, ha superado las peritaciones y revisiones referidas a su infraestructura recayendo en todas las ocasiones informe favorable por parte de la Inspección Técnica e Inspección Educativa, conforme a las citadas Ordenes departamentales.

4. Así, no constando que las funciones de vigilancia y seguridad del Centro no se realizaron correctamente y dadas las características del hecho lesivo, no puede negarse que el daño no pudo impedirse porque en forma alguna cabía evitar el motivo que lo causó por el personal del centro, sin que tampoco se haya acreditado por el reclamante que el Servicio de Inspección haya incumplido sus funciones inspectoras al no velar por el cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura que han de reunir los centros escolares tanto públicos como privados, ni que el cristal en cuestión incumpliese la normativa que le era de aplicación. Por lo tanto, resulta que en estas condiciones el daño que efectivamente sufrió el alumno, pese a ocurrir en el interior del Centro y en horario escolar, no es consecuencia del funcionamiento del servicio educativo. sin que, por ende, pueda afirmarse que la lesión fue consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos docentes. Lo contrario convertiría a la Administración en aseguradora universal de todos los

riesgos causados con ocasión de la prestación de los servicios públicos, lo cual es contrario a la regulación y jurisprudencia existentes, tal y como ha expresado este Organismo en multitud de ocasiones.

A mayor abundamiento, consta en el expediente que el Centro educativo tenía concertados dos seguros privados, uno de accidente escolar, suscrito con la compañía A. y otro de Responsabilidad Civil General, con la compañía U.M.A.S., constando que la primera de ellas ha afrontado los gastos derivados del accidente, cuestión que es rechazada por el reclamante sin aportar prueba alguna en defensa de su alegación. Debe recordarse que correspondería a la citada aseguradora el ejercicio de la acción de repetición, lo que no ha acontecido.

5. Este Consejo, en su Dictamen 97/2007 (Sección IIª) de 2 de marzo, en el apartado 2 de su Fundamento II consideró:

“Conforme al art. 139.1 de la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC, un requisito esencial para el surgimiento de la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas es la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el surgimiento del daño.

En esa relación de causalidad hay que distinguir, por un lado, la serie natural de hechos que concurren a la producción del daño y, por otro lado, la imputatio facti o consideración que el ordenamiento haga de cuál de los hechos integrantes de la serie es determinante de la causación del daño.

La determinación de la primera es una cuestión empírica: Todo hecho que aparezca como conditio sine qua non de un resultado es causa de éste.

La imputatio facti, por el contrario, es una cuestión jurídica: No basta que un hecho de la serie causal se presente como conditio sine qua non del resultado dañoso, porque ello conduce a que se ponga a cargo de su autor todas las consecuencias de su actuación. Es necesario además un criterio jurídico que impute a ese hecho la causación del daño.

Sólo una vez establecida así la relación de causalidad se podrá determinar el sujeto que debe reparar el daño (imputatio iuris), lo cual se decide con criterios exclusivamente jurídicos, porque ese deber únicamente puede resultar, por definición, de su atribución por el ordenamiento.

Por esta razón, la presencia, como conditio sine qua non, del funcionamiento de un servicio público en la serie causal de un daño no es suficiente para afirmar jurídicamente la existencia de un nexo causal entre uno y otro. Es necesario además un criterio jurídico que atribuya el resultado al funcionamiento de ese servicio.

La exigencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público revela que no es suficiente para que la Administración responda que el particular, al ponerse tangencialmente en relación con un servicio público, haya sufrido un daño que no tenía el deber jurídico de soportar; sino que es necesario que exista un nexo causal directo -entendido como proceso causal del que forma parte la actuación administrativa e imputatio facti- entre el perjuicio y dicho funcionamiento.

Prescindir del nexo causal o de un aspecto esencial suyo como la imputatio facti o imputación objetiva lleva a convertir innecesaria y antijurídicamente, a los recursos públicos en aseguradores universales de todos los daños que los particulares sufran, aun cuando hayan sido causados por otros o no provengan de riesgos engendrados por la existencia pro bene civitatis de los servicios públicos.

Así, si el funcionamiento de un servicio público es parte del proceso causal de un resultado dañoso que no se hubiera producido sin la actuación culposa o dolosa de un tercero, no se puede imputar el daño al funcionamiento del servicio por lo que no existirá nexo causal entre éste y aquél (...).

6. No parece que llegados a este punto pueda avanzarse mucho más, pues lo relevante es la constatación de la existencia o no de una prueba inequívoca de la que pueda desprenderse de manera concluyente la conexión de los daños alegados con el funcionamiento del servicio público concernido. La instrucción del procedimiento no permite alcanzar esta conclusión, resultando oportuno recordar que incumbe la carga de la prueba a quien alega la existencia de un derecho (artículos 80.1 LRJAP-PAC; 299 y ss. LEC, 60 y ss. LJCA, 1216 y ss. CC). En consecuencia, y más allá de la actividad instructora, corresponde al propio reclamante la carga de trasladar al procedimiento administrativo la convicción plena sobre la efectividad de los derechos que pretende hacer valer en el curso de dicho procedimiento, convicción que, en este caso, el reclamante no ha alcanzado a trasladar. Así las cosas, coincidiendo con la Propuesta de Resolución, es obvio que no puede prosperar la presente reclamación pues no ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo en el ámbito y con ocasión de la prestación del servicio público educativo, por lo que no es posible determinar la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos por el hijo

del reclamante y el funcionamiento de dicho servicio, no siendo imputable su causa a la Administración gestora que, por tanto, no ha de responder por ellos.

C O N C L U S I Ó N

Según lo razonado en el Fundamento III, no es exigible la responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso, al no existir relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público educativo.