

Dictamen n.º: **86/18**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **22.02.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de febrero de 2018, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. .... por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a una caída en el centro escolar....., de Pinto.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 29 de enero de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 38/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 del enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 22 de febrero de 2018.

**SEGUNDO.-** El 27 de junio de 2014 la persona citada en el encabezamiento presentó un escrito dirigido a la entonces denominada Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, en el que denunciaba haber sufrido una caída el día 29 de abril de 2014 en el colegio público Buenos Aires, de Pinto, donde su hijo estaba escolarizado.

La reclamante detallaba que el accidente había sobrevenido como consecuencia del mal estado en el que se encontraban los escalones de una de las zonas del colegio y subrayaba que no estaban debidamente señalizados con la advertencia del peligro que dicho estado suponía.

El escrito de reclamación daba cuenta de las lesiones sufridas por la interesada, si bien no cuantificaba el importe de la indemnización solicitada.

Conforme a la documentación médica aportada por la reclamante el 29 de abril de 2014 fue atendida en el Hospital Universitario de Getafe, siendo diagnosticada de fractura bimaleolar de tobillo de derecho y esguince de tobillo izquierdo. Fue intervenida quirúrgicamente de urgencia ese mismo día, mediante osteosíntesis con placa y tornillos.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en

materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del RPRP, se ha emitido informe de 4 de julio de 2014 por la directora del centro escolar con el visto bueno del director del Área Territorial Madrid-Sur en el que se hace constar que a las 9:10 horas del día 29 de abril de 2014, poco después de la entrada de los alumnos, la reclamante salió del centro, tras comunicar en Secretaria un asunto del comedor escolar y que, según relató la interesada, se cayó al bajar una escalera que tienen 5 peldaños. La directora del centro expone que fue avisada del accidente y que inmediatamente dio cuenta al Servicio de Urgencias coordinado por la Policía Municipal de Pinto. Añade que al personarse en el lugar del accidente, encontró a la interesada tirada en el suelo y que al preguntarle por lo que había ocurrido dijo a los presentes (conserje, secretaria, director y dos o tres madres) *“que no sabe cómo ha podido ocurrir, que ha tropezado de la forma más tonta y se ha caído en los dos últimos escalones”*. El informe explica que en la comunicación de accidente escolar que se remitió a la Dirección del Área Territorial el 8 de mayo de 2014 se indicó que los escalones del centro escolar se encontraban en perfecto estado de mantenimiento.

Consta en el expediente que se requirió a la interesada para que concretara el importe de la indemnización solicitada lo que la reclamante cumplimentó mediante escrito registrado de entrada en la Comunidad de Madrid el 17 de agosto de 2016. La reclamante aportó un informe médico pericial de valoración del daño en base al cual solicitó una indemnización de 25.149,70 euros en atención a 9 puntos de secuelas funcionales, 6 puntos de perjuicio estético ligero, un 10 % de factor de corrección, un día de hospitalización, 155 días improductivos y 78 días no improductivos.

También se ha incorporado al procedimiento el informe de valoración del daño elaborado por la compañía aseguradora de la consejería a la que se imputa la responsabilidad patrimonial que considera una indemnización de 12.919,27 euros. La citada compañía de seguros propone la desestimación de la reclamación al considerar que *“las instalaciones del colegio y el mantenimiento corresponden al Ayuntamiento”*.

Tras la incorporación al procedimiento de la anterior documentación, se evacuó el oportuno trámite de audiencia a la interesada. No consta en el expediente que la reclamante formulara alegaciones en el trámite conferido al efecto.

Finalmente el 13 de diciembre de 2017 se formuló propuesta de resolución que desestima la reclamación formulada por entender que no existe relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público y, en todo caso, corresponder la responsabilidad de mantenimiento de las instalaciones del centro escolar al Ayuntamiento de Pinto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000, y a solicitud del consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3,a) del Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según establece su artículo 1.1. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación formulada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, que han sido desarrollados en el RPRP.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la LRJ-PAC, en cuanto sufre el daño que atribuye a una caída en un centro escolar.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, al pertenecer el centro escolar donde se produjo el accidente a la red pública educativa madrileña.

La propuesta de resolución pretende negar la legitimación de la Administración automática madrileña con base a la competencia que atribuye a los Ayuntamientos la disposición adicional decimoquinta apartado 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) en orden a *“la conservación, mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”*. Considera que al imputarse un déficit de mantenimiento de las escaleras del colegio la responsabilidad correspondería al Ayuntamiento donde está ubicado el centro escolar.

No obstante respecto a lo que acabamos de decir cabe considerar que correspondiendo la titularidad del servicio público afectado a la Comunidad Autónoma, la existencia de competencias concurrentes con el Ayuntamiento de Pinto no elimina ni la facultad de vigilancia, ni tampoco su potestad de dirección y control.

En consecuencia, ha de estarse a lo prevenido en el art. 140.1 de la LRJ-PAC, que señala cómo en los supuestos de gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas que se derive responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de servicio público, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria (así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 6 de julio de 2012. Recurso 83/2010).

Así en favor de una interpretación favorable al derecho de defensa del administrado y al que ostenta en orden a pedir la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, se ha de posibilitar al interesado que pueda dirigirse frente a cualquiera de las entidades competentes, que debe reconocer, en su caso, la indemnización correspondiente sin perjuicio de su derecho de repetir frente a la otra Administración en función de su participación en los hechos (así nuestro Dictamen 39/18, de 1 de febrero).

En este caso, es la Comunidad de Madrid la que ha tramitado el presente expediente de responsabilidad patrimonial y es claro que, en cuanto titular de la competencia en materia educativa, ostenta un título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra ella.

No obstante debemos señalar que hubiera sido procedente que se hubiera dado traslado del expediente al Ayuntamiento de Pinto para que pudiera haber alegado lo que estimare procedente en defensa de sus intereses, no obstante no consideramos que deba retrotraerse el

procedimiento para conferir el citado trámite pues, como después analizaremos, no concurre en el presente caso la antijuridicidad del daño, por lo que en consecuencia no se produce indefensión para el citado Ayuntamiento por la falta de audiencia en el procedimiento.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC). En el presente caso, ocurrido el accidente por el que se reclama el día 29 de abril de 2014, cabe entender presentada en plazo la reclamación formulada el 27 de junio de 2014, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento, no se observa ningún defecto en su tramitación. De acuerdo con el artículo 10 del RPRP, se ha incorporado el informe de la directora del centro escolar que cuenta con el visto bueno del director del Área Territorial Madrid Sur. Tras la incorporación del anterior informe y el resto de documentación, se dio audiencia a la reclamante. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del RPRP, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán*

*derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*". El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada Ley 39/2015, si bien, como ya apuntamos anteriormente, en este caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP, dada la fecha de iniciación del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*"(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral".*

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son

precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En dicho sentido recuerda la Sentencia de 6 de octubre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid RC 32/2017, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que *“(..)* la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.

Conforme a lo que acabamos de decir, procede, en primer término, analizar la realidad del daño alegado. En este caso no cabe

duda, a tenor de la documentación que obra en el expediente, de que la reclamante sufrió una fractura bimalleolar de tobillo de derecho y esguince de tobillo izquierdo, por la que tuvo que someterse a una intervención quirúrgica.

Por otro lado no resulta controvertido en el expediente, pues así lo reconoce el informe de la directora del centro escolar, que la reclamante se cayó el día 29 de abril de 2014 en las escaleras del colegio; sin embargo, ello no supone establecer automáticamente la responsabilidad de la Comunidad de Madrid por el mero hecho de que la caída se haya producido en unas instalaciones de su titularidad.

En efecto, como hemos dicho reiteradamente, el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no implica convertir a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo. El instituto de la responsabilidad patrimonial no puede convertirse en un instrumento para la socialización de los riesgos y, entender lo contrario, conllevaría exigir unos niveles de actuación a los servicios públicos completamente inasumibles, lo cual iría en contra de la necesaria adecuación de estos a los recursos públicos disponibles conforme exigen los principios de eficiencia, economía y estabilidad presupuestaria -artículos 31.2 y 135 de la Constitución-.

En casos como el que nos ocupa el título de la imputación de responsabilidad patrimonial de la Administración lo constituye, el deber de mantenimiento y conservación de las instalaciones públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, lo cual hace que el daño solo pueda ser calificado como antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares

de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (sentencia del Tribunal Supremo 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

Conforme a lo que acabamos de decir, la cuestión se centra en dilucidar si efectivamente se da una relación de causalidad entre el daño sufrido y la actuación de la Administración por el defectuoso mantenimiento de las instalaciones públicas, en concreto las escaleras del centro escolar, como sostiene la reclamante, valorando los elementos de prueba aportados al procedimiento, partiendo de la consideración que sobre la interesada recae la carga de la prueba de todos los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

En este sentido cabe afirmar que la reclamante no ha aportado prueba alguna que permita acreditar el déficit de mantenimiento que se achaca a la escalera, extremo que por otra parte se niega en el informe de la directora del centro escolar, sin que la interesada haya realizado esfuerzo probatorio alguno para refutarlo una vez ha tenido conocimiento del mismo en el trámite de audiencia conferido.

En definitiva, podemos concluir que la reclamante no ha probado ni la forma y circunstancias en que se produjo la caída ni tampoco el deficiente estado de las instalaciones del centro escolar, por lo que cabe citar la sentencia de 30 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 595/2016) que considera que “ *de acuerdo con las normas de la carga de la prueba le corresponde al recurrente acreditar la concurrencia de todos los elementos legalmente exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial demandada, por lo que es él quien ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra la Comunidad de Madrid al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño, ni tener éste la condición de antijurídico.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 22 de febrero de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 86/18

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid