

Dictamen n^o: **346/13**
Consulta: **Consejera de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.09.13**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de septiembre de 2013, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación Juventud y Deporte al amparo del artículo 13.1. de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por H.R.S.V. y V.P.H.L., en nombre de su hija D.P.S.H., sobre expediente de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en horario escolar en el IES A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 16 de julio de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen firmada por la consejera de Educación, Juventud y Deporte el día 4 de julio de 2013, referida al expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 336/13 comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 4 de septiembre de 2013.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido tiene su origen en la reclamación presentada por H.R.S.V. y V.P.H.L., en nombre y representación de su hija menor de edad D.P.S.H., en una oficina de Correos el día 13 de octubre de 2012 (Documento 1 del expediente).

Según el escrito de reclamación, el día 17 de marzo de 2011 a las 13:30 horas, en el centro educativo IES A, donde D.P.S.H. cursaba 2º E, sufrió un accidente “*al retirarle un compañero la silla y caer la niña de espaldas contra el suelo*”.

El escrito continúa señalando que como consecuencia del golpe, la menor fue diagnosticada de desviación de coxis y hernia discal que la mantuvo impedida totalmente desde el 18 de marzo de 2011 hasta el 31 de julio de 2011. Con posterioridad la menor ha padecido dolor que le ha llevado a recibir diversos tratamientos como infiltraciones en la columna vertebral en junio de 2012. Subrayan que su hija no puede realizar vida normal, ya que tiene limitaciones para el ejercicio físico y se ha visto afectada su capacidad de movilidad debido a las secuelas del accidente.

En virtud de lo expuesto entienden que el profesor que estaba a cargo de los alumnos en el momento del incidente ha incurrido en *culpa in vigilando*, lo que, en su opinión, determina la responsabilidad patrimonial de la Administración de la que depende el centro educativo. Reclaman en concepto de indemnización de los daños sufridos la cantidad de 30.000 euros.

En apoyo de su pretensión indemnizatoria los reclamantes presentan diversos documentos de asistencia sanitaria. Además aportan el acta de nacimiento de su hija y un poder general para pleitos a favor de varios letrados.

TERCERO.- Presentada la reclamación anterior, se incoa expediente de responsabilidad patrimonial al amparo del título X de 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 y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por que se aprueba el Reglamento del Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP).

Se ha incorporado al expediente el informe de 5 de noviembre de 2012 del director del IES A en el que refiere no existir en poder del centro educativo ninguna documentación relativa al accidente. Subraya que el suceso ocurrió con el anterior equipo directivo y que, puesto en contacto con el anterior director, puede sacar como conclusión que el accidente ocurrió cuando un alumno retiró la silla en la que iba sentarse D.P.S.H. provocando su caída. Se indica que en todo momento estuvo presente el profesor del aula, no considerando la anterior dirección que se hubiese cometido ningún tipo de negligencia y que se atendió inmediatamente a la alumna. Además señala que se sancionó con falta leve a los alumnos involucrados en el hecho por considerar que no se trataba de ninguna falta de respeto grave. Al tratarse de una falta leve, no se conservan los partes escritos, por lo que no dice no poseer documentación precisa sobre el hecho. Por último, indica que el anterior director del centro habló con el padre de la alumna informándole de lo sucedido y que, al finalizar la reunión, expresó su conformidad con las explicaciones dadas por el director y con las sanciones impuestas.

Consta como documento nº 5 del expediente, un oficio de la instructora del expediente remitido a la compañía aseguradora de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, en el que se solicita un informe pericial sobre las secuelas de la hija de los reclamantes. Se han incorporado al procedimiento los distintos intentos de la compañía aseguradora de ponerse en contacto con los reclamantes, y finalmente una comunicación de dicha compañía de no poder valorar a la lesionada por encontrarse fuera de España. No obstante, apoyan la desestimación de la reclamación *“por tratarse de un hecho fortuito y accidental”*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP, concluida la instrucción del expediente, se dio trámite de audiencia a los reclamantes mediante escrito notificado el día 11 de abril de 2013. En cumplimiento de dicho trámite, una abogada en nombre y representación de los padres formuló alegaciones el día 22 de abril de 2013, en las que manifestaba, que tanto la menor como sus padres han tenido que volver a su país de origen y debido a su situación económica no pueden volver para el reconocimiento médico. Dicen aportar un informe de un médico de Perú, que acredita que la menor sigue con la misma dolencia, si bien no consta en la documentación examinada por este Consejo. Por último, se reitera en las manifestaciones del escrito inicial y eleva la cantidad reclamada inicialmente a un 20% adicional.

Finalmente, el 1 de julio de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no existe nexo causal entre el servicio público educativo y los daños reclamados.

CUARTO- Del examen de la documentación obrante en el expediente se extraen los siguientes hechos, que se consideran de interés para la emisión del dictamen, admitiéndose en lo sustancial los consignados en la propuesta de resolución:

La alumna D.P.S.H, de 13 años de edad en el momento de los hechos, se encontraba escolarizada en el IES A de Aranjuez, en el curso escolar 2011/2012.

El día 17 de marzo de 2011 sufrió una caída en horario escolar, en el aula del IES y en presencia del profesor. El accidente ocurrió al retirar otro alumno la silla en la que la perjudicada iba a sentarse. En la caída se golpeó el coxis y la zona occipital de la cabeza. La menor fue vista en el Servicio de Urgencias del Hospital del Tajo el día 17 de marzo de 2011. Tras la exploración y pruebas complementarias se emitió el juicio diagnóstico de fractura-luxación de coxis y contusión occipital.

Consta en el expediente un informe de 22 de marzo de 2011 de un médico de atención primaria del Área 11 en el que se indica que la menor presenta un dolor que le impide asistir al colegio y que precisa atención a domicilio.

En la revisión de 4 de abril de 2011 en el Servicio de Traumatología del Hospital del Tajo continúa con mucho dolor. Se anota que se explican las posibilidades de tratamiento y que se presentará el caso en sesión clínica.

En la consulta de 12 de abril de 2011 se anota que en sesión clínica se ha decidido tratamiento conservador por la edad de la paciente, el tiempo de evolución y el tipo de fractura. La paciente continúa con dolor e incapacidad para la sedestación.

El 5 de mayo de 2001 el médico de Atención Primaria informa que persiste el dolor y la imposibilidad de desplazarse al centro escolar, por lo que es necesario que siga recibiendo enseñanza a domicilio durante un mes más, *“hasta que se produzca total recuperación”*. El día 31 de mayo de 2011 se emite un nuevo informe en idénticos términos.

El día 7 de julio de 2011 la menor es revisada en el Servicio de Traumatología del Hospital del Tajo. Se anota que ya está mucho mejor y hace vida normal. Se pauta revisión en 6 meses con radiografía.

En la revisión del día 26 de enero de 2012 se anota que refiere dolor. Se pide RMN y valorar con resultados.

El 30 de marzo de 2012 se realiza a la menor RMN sacro-coxis en la que se informa *“deshidratación y pérdida de altura del disco intervertebral L5-S1 que presenta una hernia extruida central posterior que oblitera parcialmente el espacio epidural”*.

El 10 de abril de 2012 el médico de Atención Primaria emite un informe en el que se hace constar la existencia de episodios de reagudización del dolor en relación al ejercicio físico.

El 12 de abril de 2012 se emite un nuevo informe desde Atención Primaria en el que se indica que la menor *“de momento y hasta mejoría no debe realizar educación física”*.

La menor acude al Servicio de Urgencias del Hospital del Tajo el día 16 de abril de 2012 por dolor en coxis y zona lumbar que ha empeorado en la última semana. Tras la exploración se emite el diagnóstico de sacroileitis derecha asociada a dolor coxis y a la lumbalgia. Se pauta tratamiento.

El 19 de abril de 2012 la paciente acude al Servicio de Traumatología del Hospital del Tajo. Se anota que ante la intensidad de la clínica y la falta de mejoría con otras alternativas se plantea infiltración epidural.

La paciente vuelve a acudir a Urgencias el día 7 de junio de 2012. Se pauta tratamiento que se administra en Urgencias con mejoría clínica evidente.

El día 27 de junio de 2012 se le realiza en el Hospital del Tajo la primera infiltración epidural.

La menor vuelve a acudir al Servicio de Urgencias el día 28 de septiembre de 2012 por dolor. Se pauta tratamiento y seguimiento en consultas externas.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso que nos ocupa, la reclamación patrimonial presentada se ha cifrado por los reclamantes en una cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

El dictamen ha sido recabado de órgano legitimado para ello –la consejera de Educación, Juventud y Deporte –, a tenor del artículo 14.1 de la misma Ley.

SEGUNDA.- La menor D.P.S.H. ostenta la condición de interesada en el procedimiento al amparo de lo establecido en los artículos 31 y 139 de la

LRJ-PAC al sufrir los daños y perjuicios derivados del accidente ocurrido en el centro escolar. Actúa debidamente representada por sus padres, como hija menor no emancipada. La relación filial ha quedado debidamente acreditada en el expediente mediante la aportación de acta de nacimiento de D.P.S.H.

La legitimación pasiva resulta indiscutible que corresponde a la Comunidad de Madrid, toda vez que el centro escolar en el que se produjo el accidente se integra en la red pública de centros escolares de la Comunidad de Madrid.

El 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, los reclamantes vinculan los daños sufridos por su hija a un accidente ocurrido el día 17 de marzo de 2011. Resulta de la documentación examinada que como consecuencia de la caída la menor sufrió una fractura-luxación de coxis y contusión occipital. Como consecuencia de dichas lesiones la hija de los reclamantes tuvo un periodo de dolor que le impedía acudir al centro escolar, durante el cual estuvo sometida a tratamiento conservador. La paciente experimentó mejoría en julio de 2011, si bien consta en la documentación clínica examinada una reagudización del dolor en enero de 2012. También consta que el 30 de marzo de 2012 se objetivó una nueva secuela consistente en una hernia extruida central que obliteraba el espacio epidural. La paciente tuvo que acudir en distintas ocasiones a los servicios de urgencias y recibir tratamiento mediante infiltraciones en la articulación sacroilíaca, realizándose la primera el 27 de junio de 2012, por lo que la reclamación presentada el día 13 de octubre de 2012 debe considerarse formulada en plazo legal.

En la tramitación del procedimiento, se han seguido los trámites legales y reglamentarios. Dicho procedimiento para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se encuentra regulado en el título X de la LRJ-PAC (artículos 139 y siguientes), desarrollado en el citado RPRP.

Como se dijo *supra*, se ha recabado y evacuado el informe de la directora del centro escolar en cuanto servicio afectado, cuya preceptividad resulta del artículo 10.1 del RPRP. Asimismo, se ha dado trámite de audiencia a los reclamantes, de conformidad con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP, habiendo formulado alegaciones en tiempo y forma.

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, y por el título X, capítulo primero, además de la disposición adicional 12ª, de la LRJ-PAC y por el RPRP. La doctrina del Tribunal Supremo sobre responsabilidad patrimonial de la Administración -v. sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008-, entiende que esa responsabilidad comporta el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión resulte del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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

en 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 –es indiferente la calificación– de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. 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, aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Reiteramos, asimismo, que sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Esta antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (v., p. ej., las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

CUARTA.- En el presente caso, los reclamantes pretenden hacer recaer en la Administración educativa la responsabilidad por los daños sufridos por su hija a causa del accidente ocurrido en el centro escolar al retirarle otro alumno la silla en la que la menor iba a sentarse , provocando su caída al suelo.

Teniendo en cuenta el reproche de los reclamantes, procede analizar si concurren en el presente supuesto los diversos requisitos que, conforme a lo expresado en la consideración anterior, configuran la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el presente caso ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por la menor, mediante los informes médicos que obran en el expediente de los que resulta que la hija del reclamante sufrió una fractura-luxación de coxis y contusión occipital. Por otra parte, en relación con el requisito del nexo causal, debe observarse que tanto de la versión de los reclamantes como de la procedente de la dirección del centro escolar, no resulta controvertido que la lesión fue consecuencia del golpe sufrido por D.P.S.H. al retirarle otro alumno la silla en la que iba a sentarse.

Constatado lo anterior corresponde ahora determinar si la Administración debe responder de los daños sufridos por la hija de los reclamantes.

Para la atribución de responsabilidad es preciso tener en cuenta que en el ámbito educativo, el título de imputación de responsabilidad a la Administración por los daños ocasionados dentro del recinto escolar y con motivo de actividades escolares, o fuera de él y a propósito de actividades extraescolares organizadas por el centro escolar, se deriva del deber de vigilancia y custodia que recae sobre el personal docente y que viene impuesto por el artículo 1903 del Código Civil. Expresamente lo ha reconocido así la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con arreglo a la cual durante ese tiempo *“el profesorado tiene, respecto de los alumnos, el deber de observar la diligencia propia de los padres de familia a tenor de lo establecido en el artículo 1903 del Código Civil en el cuidado y vigilancia de los menores que están bajo su custodia”*. (Sentencia de 26 de febrero de 1998).

En este orden de cosas no puede pasarse por alto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene lo siguiente:

“la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura

material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta 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, porque de lo contrario, [...], se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico” (Sentencias de 30 de septiembre de 2003, recurso 732/1999, y 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001).

En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2011 señala lo siguiente:

“ha de tenerse presente que cualquier efecto dañoso que se producía en su centro escolar no conlleva necesaria y automáticamente el deber de declarar la responsabilidad de la Administración, sino que para ello es necesario que se den, en el supuesto de que se trate, todos y cada uno de los requisitos legalmente establecidos (incluido el correspondiente nexo causal). Asimismo, añadiremos que la tendencia a una objetivación propia del instituto de la responsabilidad no puede, sin embargo, llegar a concebir el servicio público como el centro de imputación automática de cualquiera hechos que acaezcan en el área material de aquél, ni pueden tampoco elevar la debida diligencia de los servidores públicos a un cuidado total sobre las personas que se encuentran en el recinto del servicio y de las conductas, de tipo que sean, que aquéllos desarrollen dentro de él”.

Por este motivo, como se apuntaba anteriormente, el criterio de imputación en el ámbito en el que nos movemos, el educativo, recae en el deber de vigilancia que el personal docente tiene sobre los menores mientras éstos se encuentran en horario escolar o durante el desarrollo de

actividades extraescolares organizadas por el propio centro, por lo que el examen de la existencia de una relación de causalidad entre el daño y la actividad de la Administración precisa de una ponderación adecuada del cumplimiento del deber de vigilancia con arreglo al criterio metodológico jurisprudencialmente sentado de satisfacción de los “estándares de rendimiento medio exigibles según el grado de sensibilidad social y desarrollo efectivo del servicio” (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1999). En este punto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 30 de enero de 2012 recuerda lo siguiente:

“Pues la prestación de ese servicio de vigilancia por debajo de unos mínimos estándares exigibles torna a la lesión que causó un tercero como antijurídica, concurriendo causalmente a su producción (recuérdese que ubicada la producción del resultado dañoso dentro del servicio público educativo, como dice la actora, la nota esencial del régimen de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas es su carácter objetivo -STS. 08-02- 2001-, lo cual supone que aún en condiciones de normalidad del servicio público, la obligación de indemnizar el daño surge con total independencia de la valoración reprochable de la conducta que lo pudiera haber causado y su antijuridicidad o ilicitud se produce por la mera inexistencia, en el particular lesionado, del " deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley " -art. 141.1 de la Ley 30/1992”.

Sobre este extremo, los reclamantes inciden en poner de manifiesto la falta de atención por parte del profesor que estaba a cargo de los alumnos en ese momento, en cuanto que éste no evitó el accidente. Sin embargo, de la documentación obrante en el expediente se infiere que el accidente se produjo por una actuación accidental al retirar otro alumno la silla en la que iba a sentarse D.P.S.H. De las circunstancias en que ocurrió el accidente no puede entenderse que concurre culpa in vigilando del personal

docente del centro escolar, como pretenden los reclamantes pues ello supondría extender el deber de cuidado impuesto a los mismos a extremos exacerbados y respecto de actuaciones de terceros, que escapan a toda posibilidad de control. Una mayor vigilancia no hubiera evitado la acción sorpresiva de un alumno que procede a retirar la silla causando el accidente. Cabe traer a colación en este punto lo que dice la precitada Sentencia de 30 de enero de 2012:

“va más allá de lo exigible, desde el plano de la responsabilidad patrimonial, pedir que la administración adopte toda clase de cautelas que impidan cualquier accidente en cualquier circunstancia, por cuanto materialmente sería poco menos que imposible” y añade que *“ni el incremento de profesores o vigilantes, ni ordenar el cierre de las puertas, ni cualquiera otra medida imaginable evitan que, en un segundo de tiempo, la excepcional vitalidad y psicomotricidad de los escolares pueda producir, en el curso normal de los juegos propios de la edad, un accidente más o menos grave”*.

En un caso similar al que nos ocupa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de junio de 2012 resolvió lo siguiente:

“No cabe, por tanto, imputar la lesión sufrida por Purificación a la Administración docente, habida cuenta que aquella exclusivamente se deriva y trae causa directa e inmediata de la acción de un compañero de clase, sin que, por ende, pueda afirmarse que la lesión fue consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos docentes, pues no ha acreditado la parte recurrente, a quien incumbía esta prueba, que el accidente se produjera por falta del debido control por la profesora que en ese momento estaba impartiendo la clase”.

En este caso, además, resulta de la información aportada por el director del centro educativo que la menor fue atendida inmediatamente tras el

accidente y que el centro escolar mantuvo una actitud activa ante el hecho ocurrido sancionando a los alumnos involucrados en el incidente.

En definitiva, este Consejo Consultivo entiende que la reclamación debe ser desestimada, ya que el daño a la menor se produjo a consecuencia de la actuación de un compañero de clase, sin que los reclamantes hayan acreditado una falta de atención o vigilancia por parte del profesor que estaba a cargo de los alumnos, por lo que, no existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para estimar la pretensión indemnizatoria formulada.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no concurrir nexo causal con la actuación del servicio público educativo, ni la antijuridicidad del daño.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 4 de septiembre de 2013