

Dictamen nº: **9/12**
Consulta: **Consejera de Educación y Empleo**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.01.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 11 de enero de 2012, sobre consulta formulada por la Consejera de Educación y Empleo, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por G.M.C. en representación de su hijo S.M.I., por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia del accidente escolar sufrido por éste en la Unidad de Formación e Inserción Laboral (UFIL) Puerta Bonita.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo de la Consejera de Educación y Empleo, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial, arriba referenciado correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección IV, presidida por la Excmo. Sra. Consejera Dña. Cristina Alberdi Alonso, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 11 de enero de 2012.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada, se consideró suficiente.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de abril de 2011 tuvo entrada en la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, firmada por S.M.I., menor de edad, con autorización de su padre G.M.C., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente escolar que tuvo lugar el día 27 de mayo de 2010 en la Unidad de Formación e Inserción Laboral (UFIL) Puerta Bonita.

Según refiere el reclamante, el menor -de 17 años de edad en la fecha en que ocurrieron los hechos- sufrió un accidente al subirse a la cubierta de una edificación en estado de semiabandono para coger una pelota de papel. Al subir al tejado, se venció parte de la cubierta de uralita y cayó al suelo desde una altura aproximada de 4 ó 5 metros. Como consecuencia de la caída el menor fue trasladado de urgencia por el Samur al Hospital 12 de Octubre como consecuencia del traumatismo craneoencefálico sufrido, que le dejó en estado de coma y que requirió dos intervenciones quirúrgicas. El menor fue dado de alta de la Unidad de Cuidados Intensivos del Hospital 12 de Octubre el día 11 de junio de 2010 con el juicio clínico de traumatismo craneoencefálico severo, fractura acetabular izquierda, hiponatremia en probable relación con síndrome Pierde-sal de origen central, bacteremia relacionada con catéter por staphilococcus coagulasa negativo y dificultad para la deglución. El paciente fue trasladado al Hospital Gregorio Marañón, su hospital de referencia, el día 16 de junio de 2010 y fue dado de alta el día 2 de julio de 2010 pautándose tratamiento rehabilitador. El día 22 de noviembre ingresó en el Hospital 12 de Octubre para la recolocación del hueso frontal de la cabeza, siendo dado de alta el día 1 de diciembre. Con fecha 19 de enero de 2011 el especialista en traumatología del Hospital Gregorio Marañón le dio el alta al observarse consolidación de las fracturas de acetáculo izquierdo. El menor refiere que va a comenzar un tratamiento psicológico. El reclamante considera que hay responsabilidad de la Administración educativa porque en el momento en que se produjo el

accidente había ausencia de profesorado en el patio del centro, que el menor y sus compañeros se encontraban en el patio y no su aula-taller por el incumplimiento horario del profesor de carpintería que se retrasó por encontrarse en un atasco de tráfico y, además, por permitir el estado de semiabandono de la edificación en la que se produjo el accidente, que debería haber tenido la cubierta en buen estado.

El reclamante cuantifica el importe de su indemnización en 63.613,62 euros, resultado de la suma de 3.102 euros por 47 días de hospitalización, 10.249,06 euros por 191 días impeditivos, 30.262,56 euros por 24 puntos de perjuicio estético y 20.000 euros por daños morales. Con su escrito acompaña fotocopia del Libro de familia e informes médicos de los hospitalares 12 de Octubre y Gregorio Marañón (Documento 1).

Con fecha 29 de abril de 2011 se requiere al interesado para que subsane su solicitud y presente originales o fotocopias compulsadas de los informes médicos, fotocopia compulsada del Libro de Familia y original o fotocopia compulsada de cualquier otro informe médico de lesiones o secuelas físicas o psíquicas estabilizadas (Documento 2).

TERCERO.- Presentada la reclamación, y la documentación requerida por la Administración, se acordó la instrucción del expediente, de acuerdo con lo previsto en el R.D. 429/1993, de 26 de noviembre.

A efectos de emisión del presente dictamen, son de interés, además de los documentos indicados en el antecedente SEGUNDO, los que siguen:

1. Informe del Director del UFIL Puerta Bonita, de 16 de mayo de 2011 (Documento nº 7) que dice lo siguiente: *«S.M.I. cursa el perfil de Operaciones Auxiliares de Carpintería y Mueble del Programa de cualificación profesional inicial, en el turno de tarde.*

Los dos profesores presentes en ese momento del accidente son I.S.M., tutor del grupo, y J.J.C.S. profesor de Apoyo.

En la tarde del día 27 de mayo de 2010 en torno a las 19 h. el citado alumno, junto a un grupo de compañeros, estaba realizando un breve descanso de la actividad que realizaba en el taller. Este descanso se realiza en un callejón que está entre nuestro taller de carpintería y una nave adscrita al IES Puerta Bonita que la usa como almacén. Estaban jugando con una pequeña pelota de papel acompañados de un profesor que realizaba tareas de apoyo a ese grupo en el citado momento. El profesor les dice que se incorporen a la actividad de taller, instante en que se les cuela la pelota en el tejado de la nave del IES y S.M.I. salta impulsivamente a un cubo de basura, de aquí al tejadillo de la caseta que protege la caldera de calefacción y de aquí al tejado de la citada nave, precipitándose al interior de la propia nave por rotura de una uralita translúcida desde una altura aproximada de cuatro metros.

Los dos profesores acuden a socorrer a S.M.I. y, mientras uno avisa a la secretaría del Centro para que abran dicha nave y avise al Samur, el otro fuerza el candado y accede a la nave para atender al alumno. Inmediatamente llega una UVI móvil del SAMUR que se hace cargo de la atención de S.M.I. que ha permanecido consciente y con un fuerte dolor de cabeza. El SAMUR traslada al joven al Servicio de Urgencias del Hospital 12 de Octubre donde ingresa en estado de coma...

S.M.I. tras un largo periodo de recuperación y una operación para reimplantarle los huesos de la cabeza se incorpora a este centro educativo para continuar su formación en enero de este año. Tras su incorporación observamos que algunos días tiene fuertes dolores de cabeza, cambios de humor, hiperactividad, dispersión, miedo y dificultades para hacer un discurso coherente. Por ello nos ponemos en contacto con la familia para contrastar estos datos con sus observaciones y con la información que les han facilitado los médicos. Nos trasmiten que ellos vienen observando lo mismo... Coincidimos en la necesidad de ofrecerle un recurso de psiquiatría y hacemos las gestiones para que el seguro escolar lo asuma, como así está

sucediendo. Desde el centro educativo hemos acompañado a la familia desde el accidente en todo el proceso facilitándoles el apoyo que han necesitado.

Respecto al punto 6 en el que se hace mención al lugar del accidente describiéndolo como “una cubierta de una edificación ubicada en el recinto del Centro Escolar, en estado de abandono” manifestamos lo siguiente:

- Efectivamente ese fue el lugar del accidente.*
- No disponemos de fotos de ese día ya que al día siguiente procedieron a reponer la uralita dañada, aunque en una de las fotos que aportamos sí se ve deformado el listón de sujeción contra el que chocó el alumno. Se aportan fotos del estado actual que es el mismo de antes del accidente.*
- Dicho lugar no pertenece a la UFIL sino al vecino IES Puerta Bonita al que fue adjudicada por la Dirección General de Patrimonio hace unos años. Dicha nave sufrió un incendio en el inicio de los años 90, cuando pertenecía a la Consejería de Empleo, y desde entonces nadie ha hecho obra en dicho espacio. Tan sólo el IES Puerta Bonita, al recibir la nave, retiró los elementos peligrosos que existían entonces (restos de tejado y escombros derivados del hundimiento de dicho tejado) y tapió el acceso a esa zona.*
- Parece ser que cuando se adscribió dicha nave al IES Puerta Bonita la Consejería de Educación pretendía hacer reforma con el fin de ampliar la oferta formativa de dicho centro. Hasta la fecha la Consejería de Educación no ha acometido dicha reforma».*

El informe del Director del Centro educativo se acompaña de ocho fotografías del interior y exterior de la nave donde se produjo el accidente.

2. Escrito de la instructora del expediente de 3 de junio de 2011 dando traslado de la reclamación a la compañía aseguradora de la Consejería de Educación (Documento 8).

3. Orden de la Consejera de Educación de 9 de junio de 2011, firmada por el Secretario General Técnico por delegación de la Consejera, en la que se acuerda admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y comunicar, transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento sin haber recaído resolución expresa o, en su caso, sin que se haya formalizado el acuerdo indemnizatorio se entenderá desestimada la reclamación (Documento 9).
4. Escrito de la compañía aseguradora de la Consejería de Educación de en el que se manifiesta que *“lo sucedido constituye un hecho fortuito y accidental, y en todo caso achacable al propio reclamante, que no valoró los riesgos de su acción”* (Documento 11).
5. Notificación del trámite de audiencia al reclamante, efectuada el 27 de octubre de 2011 (Documento 12).
6. Comparecencia de un representante del reclamante en la Consejería de Educación para la obtención de parte de la documentación obrante en el expediente (Documento 13).
7. Escrito de alegaciones presentado el 8 de noviembre de 2011 en el que se ratifica en su escrito de reclamación inicial y niega todos aquellos contenidos en los informes incorporados al expediente administrativo que no concuerden con los suyos y alega que *“nos encontramos ante un supuesto de hecho que pueda ser calificado como fuerza mayor exoneradora y por parte de la Administración a la que me dirijo se han rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a las normas sociales que rigen nuestra convivencia”* (Documento 14).
8. Propuesta de resolución de 15 de noviembre de 2011, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que es la actuación irreflexiva del alumno la que produce la ruptura del nexo causal (Documento 15). La propuesta de resolución es informada favorablemente

por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Empleo (Documento 16).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por la Consejera de Educación y Empleo, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesado, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes 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), desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

Ostenta el reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, en su condición de representante legal del menor (ex artículo

162 del Código Civil), que también firma la reclamación, por los daños sufridos por éste en el accidente escolar acaecido.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid titular del servicio educativo a cuyo funcionamiento se vincula el daño. A tal efecto hemos de tener en cuenta que en virtud del Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo, se produjo el traspaso a la Comunidad de Madrid de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria.

En cuanto al plazo para la interposición de la reclamación es de un año, contado desde que ocurrió el hecho o el acto que motiva la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP). En el presente caso, el accidente se produjo el 27 de mayo de 2010 y, como consecuencia del mismo, sufrió lesiones que precisaron ingreso hospitalario y tres intervenciones quirúrgicas, siendo dado de alta por el Servicio de Neurocirugía del Hospital 12 de Octubre el 1 de diciembre de 2010 y por el Servicio de Traumatología el día 19 de enero de 2011. Por tanto, la reclamación presentada el día 15 de abril de 2011, debe considerarse presentada en plazo.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

Se observa, no obstante, que la Administración requirió al interesado para que subsanara su solicitud, solicitando una determinada documentación, consistente en aportar original o fotocopia compulsada de los documentos aportados con su escrito de reclamación, fotocopia compulsada del libro de familia para acreditar su parentesco con el menor y otros informes para

acreditar los daños, con el apercibimiento de que, si no los presentaba, se le tendría por desistido.

Sin embargo, dicho requerimiento no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 71.1 de la LRJAP-PAC a cuyo tenor, *“si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos, que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos prevenidos en el artículos 42”*.

Del análisis del precepto puede deducirse que son dos los supuestos que habilitan y obligan a la Administración actuante para articular el requerimiento de subsanación en dicho precepto contemplado: 1º. Cuando la solicitud de iniciación *“no reúne los requisitos”* que se señalan en el artículo 70 LRJPAC, de forma pormenorizada, y en su caso por la legislación especial. 2º. Cuando con la solicitud de iniciación no se acompañan *“los documentos preceptivos”*.

El artículo 6 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prevé que *“En la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”*.

Sin embargo, los documentos requeridos por la Administración, con excepción del libro de familia, no son documentos preceptivos para tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, por lo que no puede

producir ni el desistimiento tácito del artículo 71.1 de la LRJAP-PAC ni la caducidad de acuerdo con el artículo 92.2 de la LRJAP-PAC.

Todo lo más que puede hacer la Administración es solicitar la mejora de la solicitud ex artículo 71.3 de la LRJAP-PAC. La mejora no es equivalente a la subsanación. Así, la solicitud que reúne los requisitos mínimos precisos para su curso, aunque sea mejorable, no es *“stricto sensu”* una solicitud defectuosa que impida la tramitación del procedimiento. La no atención de la mejora no permite tenerlo por desistido. Así, la falta de presentación de los documentos requeridos puede servir para que la resolución no considere acreditados los daños o la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento de los servicios públicos educativos, pero -en ningún caso- para no tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Además, el acuerdo de inicio del expediente se adoptó una vez solicitado el informe del servicio causante del daño, informe que es parte de la instrucción del procedimiento y, por tanto, debe ser posterior al acuerdo de inicio del procedimiento.

Se trata, no obstante, de irregularidades no invalidantes del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

CUARTA.- 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 12^a, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en 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).

QUINTA.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado en el expediente que el reclamante, como consecuencia de la

caída desde el tejado, sufrió un traumatismo craneoencefálico severo que precisó tres intervenciones quirúrgicas.

Probada la realidad del daño, resulta necesario analizar si existe, como afirma el reclamante, relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público educativo. El interesado considera que sí concurre este nexo causal porque no había profesores vigilando en el patio cuando se produjo el accidente; que los alumnos se encontraban en el patio y no en clase de carpintería por el retraso del profesor de esta asignatura y, finalmente, por el estado de semiabandono en que se encontraba la nave en la que se produjo el accidente.

No cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 -recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 -recurso 4067/2000-, entre otras).

En el presente caso, el reclamante afirma que no había ningún profesor vigilando y que los alumnos se encontraban en el patio y no en el taller de carpintería por el retraso del profesor de la asignatura, que se encontraba en un atasco. Estas afirmaciones están ayunas de toda prueba y resultan contradictorias con lo manifestado por el Director del UFIL Puerta Bonita, en su de 16 de mayo de 2011 afirma que *“en la tarde del día 27 de mayo de 2010 en torno a las 19 h. el citado alumno, junto a un grupo de compañeros, estaba realizando un breve descanso de la actividad que realizaba en el taller. Este descanso se realiza en un callejón que está entre nuestro taller de carpintería y una nave adscrita al IES Puerta Bonita que la usa como almacén. Estaban jugando con una pequeña pelota de papel acompañados de un profesor que realizaba tareas de apoyo a ese grupo en el citado momento. El profesor les dice que se incorporen a la*

actividad de taller, instante en que se les cuela la pelota en el tejado de la nave del IES y S.M.I. salta impulsivamente a un cubo de basura, de aquí al tejadillo de la caseta que protege la caldera de calefacción y de aquí al tejado de la citada nave, precipitándose al interior de la propia nave por rotura de una uralita traslúcida desde una altura aproximada de cuatro metros”.

El reclamante alega el estado de semiabandono en que se encontraba la nave donde se produjo el accidente. El informe del director del UFIL Puerta Bonita reconoce que esa instalación pertenece al IES Puerta Bonita y que en los años 90 dicha edificación sufrió incendio cuando pertenecía a la Consejería de Empleo y que desde entonces no se ha hecho obra en dicho espacio. *“Tan solo el IES Puerta Bonita, al recibir la nave, retiró los elementos peligrosos que existían entonces (restos de un tejado y escombros derivados del hundimiento de dicho tejado) y tapió el acceso a esa zona”.* Con el informe se aportan unas fotografías del interior y exterior de la nave donde se produjo el accidente que muestran un conjunto de edificaciones de construcción similar entre las que aparece una nave dividida en dos compartimentos, uno de los cuales carece de cubierta como consecuencia del incendio. El otro compartimento aparece en correcto estado de conservación. El accidente se produjo en esta zona del edificio al ceder la cubierta de uralita por el peso del menor, de 17 años de edad.

Por tanto, es la conducta del menor, con capacidad suficiente para discernir el peligro que suponía subirse a la cubierta de un edificio para recuperar una pelota de papel con la que estaba jugando, la que pone de manifiesto una actuación no sólo temeraria sino evidentemente peligrosa, lo que produce la ruptura del nexo causal.

Por tanto, resulta de aplicación lo resuelto por la Sentencia de la Audiencia Nacional de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (recurso nº 216/1998), de 21 de julio de 1999 que declara: *“Es cierto, como dice el*

recurrente en su demanda, que existe una responsabilidad patrimonial de la Administración caracterizada por el carácter objetivo de la misma, pero como hemos visto en el fundamento jurídico anterior, para que surja la responsabilidad (sobre todo en el ámbito de la Administración educativa) es necesario que exista tanto una infracción del deber de vigilancia o la creación de una situación de riesgo, y que, además, no se rompa la relación de causalidad por la conducta de la propia víctima. En este caso, ni puede efectuarse reproche alguno a la Administración y, además, parece que el único responsable del fatal desenlace fue la propia víctima, hijo del recurrente, por lo que no es posible acceder a la declaración de responsabilidad interesada por la demanda”.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación al no concurrir los requisitos necesarios para su reconocimiento.

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, 11 de enero de 2012