

Expediente Núm. 292/2011
Dictamen Núm. 99/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2012, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de noviembre de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios derivados de un accidente en un centro escolar público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 12 de enero de 2011, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida a la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída en una acera sita en el “Colegio Público, por entender que dicho “centro educativo” es “dependiente de esa Administración”.

Refiere que el día 13 de enero de 2010, sobre las 13:45 horas, al acudir a la salida del colegio de sus hijos, "una vez dentro del recinto" y al dirigirse a la "puerta de salida" tropieza "con una baldosa de la acera" que "se encuentra en muy mal estado de conservación", puesto que las "baldosas no están niveladas" y "hay resaltos entre las mismas". A consecuencia de la caída sufrió "fractura infrasindesmal del peroné derecho por torsión del tobillo, siendo la causa de la lesión la inversión del pie al pisar superficie irregular", e indica que tras el tratamiento rehabilitador al "día de la fecha" persiste el dolor, lo que le obliga a someterse a "tratamiento de filtraciones".

Valora los daños ocasionados, "sin perjuicio de mayor concreción" una vez que "se emita el alta definitiva", en la cantidad de veintitrés mil quinientos cincuenta y nueve euros (23.559 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 365 días impeditivos, 19.585,90 €, y 5 puntos de secuela, 3.973,10 €.

Se acompaña a la reclamación: a) Acta notarial de presencia, de fecha 15 de enero de 2010, en la que consta que el fedatario fue requerido para personarse en la "acera que une los edificios del Colegio Público", lugar donde le indica la requirente que se "cayó días atrás" y cuyo estado se plasma en "cinco fotografías" en las que se observa "un ligero resalto en las baldosas de la acera". b) Informe de un Servicio de Urgencias, de 13 de enero de 2010, en el que se detalla la fractura del peroné sufrida el día del accidente, motivo por el que se le pauta "inmovilización con bota de yeso". c) Petición de interconsulta, de 18 de octubre de 2010. d) Informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital, de fecha 30 de noviembre de 2010 en el que consta como fecha de ingreso "29-03-10" y como fecha de alta por "mejoría parcial", el "13-10-10". e) Un parte médico de confirmación de incapacidad temporal por contingencias comunes. f) Escrito del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de fecha 3 de enero de 2011, en el que se comunica que se va a proceder a realizar un reconocimiento médico para evaluar la prórroga de la situación de incapacidad.

Como antecedente, consta en el expediente un oficio de la Directora del Colegio Público, de 21 de enero de 2010, dirigido a la Consejería de

Educación y Ciencia del Principado de Asturias, al que acompaña el correspondiente "parte de accidente escolar". En él se detalla que el día 13 de enero de 2010, a las 14 horas, una "madre de dos alumnos del centro" cuando iba "caminando por la acera que da acceso al edificio principal desde la calle tropezó con unos adoquines que presentan un pequeño desnivel" y como consecuencia del mismo "se cayó al suelo", causándole la caída "una rotura en el hueso del peroné", teniendo que "llevar escayola durante un mes". Se indica, dentro del apartado descripción del accidente, que las "personas presentes" eran "padres/madres de alumnos/as".

2. Con fecha 3 de febrero de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Educación y Ciencia comunica a la reclamante la fecha de inicio del procedimiento, el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

3. El día 2 de marzo de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Educación y Ciencia traslada a la correduría de seguros la reclamación presentada, indicándole que dará lugar a la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial.

4. Con fecha 7 de julio de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería instructora traslada a la correduría de seguros y al Ayuntamiento de Grado la Resolución del Consejero de Educación y Ciencia de 6 de julio de 2011 por la que se dispone "la remisión al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 3 de Oviedo" del expediente y el emplazamiento a los interesados, en este caso a la compañía aseguradora y al Ayuntamiento de Grado "en su condición de propietario del centro docente".

5. El día 14 de julio de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Educación y Ciencia solicita un informe a la Dirección del centro docente en el que se aclare "si la acera donde

ocurrieron los hechos es de titularidad del Ayuntamiento de Grado y si está dentro o fuera del recinto escolar” y “si pusieron en conocimiento” de la Consejería o del Ayuntamiento “el estado defectuoso o inadecuado del pavimento, a los fines de subsanar las deficiencias”.

En esa misma fecha requiere al Ayuntamiento de Grado para que informe “si han recibido reclamación indemnizatoria alguna” en relación con dicha caída.

6. Mediante escrito de 27 de julio de 2011, la Directora del centro escolar comunica al Servicio instructor que “consultado con el Ayuntamiento”, se le informa que “no consta ningún documento que (...) determine” la titularidad de la acera, añadiendo la Dirección que “algunos vecinos de las viviendas colindantes con el centro” hacen “uso puntualmente de este paso para acceder al Callejón por el que antiguamente se servían”. Por otro lado, indica que “se ha puesto en conocimiento del Ayuntamiento el citado accidente” especificando que ha hablado “personalmente con la Concejala de Educación para que reparasen” la “pequeña deficiencia” y que han “procedido a su reparación”.

7. Con fecha 27 de julio de 2011, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado remite a la Consejería de Educación y Ciencia el informe elaborado por el Asesor Jurídico. En él consta que con “fecha 19 de enero de 2010 tuvo entrada” en el registro del Ayuntamiento el “parte de accidente escolar que remitió la Dirección del centro”, cursando “el parte del siniestro” a la empresa aseguradora, que “incoa expediente”. Una vez “emplazados por la Consejería de Educación y Ciencia para comparecer ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo” se instó a la compañía aseguradora para que “se personara en esos autos en defensa de los intereses municipales”, comunicando esta el día 27 de julio de 2011 el nombre del “Abogado y Procurador que van a ejercer la defensa”.

8. El día 24 de agosto de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial informa “desfavorablemente” la reclamación. Desde el punto de vista competencial, señala que el centro escolar “no consta” en la relación de “inmuebles que se traspasan al Principado de Asturias”, por lo que se trata de “un bien inmueble cuya titularidad es del Ayuntamiento”, a quien corresponde su conservación, mantenimiento y vigilancia. Añade que en “el lugar donde se produce el accidente” la acera que “une los dos edificios” del colegio público “es un lugar de paso no solo de miembros de la comunidad educativa (profesores, padres y alumnos), sino también de otros viandantes”. Considera, igualmente, que “la entidad del desnivel (...) es mínima, careciendo de relevancia suficiente para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento”, concluyendo que no existe “nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado”.

9. Con fecha 31 de agosto de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería instructora comunica a la interesada y al Ayuntamiento de Grado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días hábiles, y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

10. El día 9 de septiembre de 2011, la reclamante presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias, dirigido a la Consejería instructora, en el que señala que “se harán las alegaciones pertinentes en el momento procesal oportuno del procedimiento judicial”.

Con esa misma fecha, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado remite a la Consejería de Educación y Ciencia un “escrito de alegaciones emitido por el Asesor Jurídico”. En él, tras indicar que “con independencia” de que sea “la Administración autonómica del Principado de Asturias quien esta tramitando” el procedimiento de responsabilidad patrimonial “sobre unos hechos acaecidos en un colegio público cuya titularidad debe ser del Ayuntamiento de Grado, y por

ello la Administración competente podría ser el Ayuntamiento de Grado”, afirma que “la existencia de un ligero desnivel en una baldosa no es causa suficiente para evidenciar el nexo causal exigible ente el actuar de la Administración y los daños originados”.

11. Con fecha 24 de octubre de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería instructora formula propuesta de resolución en la que, tras reproducir los argumentos contenidos en su informe de 24 de agosto de 2011, propone desestimar la reclamación presentada, al entender que no existe “nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de noviembre de 2011, registrado de entrada el día 29 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Educación y Universidades, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

Hemos de analizar a continuación la legitimación pasiva de la Administración del Principado de Asturias, y a este respecto constatamos que, según refiere la reclamante, el accidente tiene lugar en una "acera sita en el Colegio Público", y en el mismo sentido se pronuncia la Directora del centro educativo -de Educación Infantil y Primaria- al afirmar que "la acera donde ha tenido lugar la caída está dentro del recinto escolar"; colegio cuyo edificio, a tenor del informe la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería instructora, no es propiedad de la Administración autonómica, sino que "se trata de un bien inmueble cuya titularidad es del Ayuntamiento, y como tal ha de formar parte de su inventario". Esta aseveración, si bien no se corrobora expresamente, tampoco se cuestiona por la entidad local, ya que en el informe del Asesor Jurídico municipal se indica al respecto que la "titularidad" de dicho colegio público "debe ser del Ayuntamiento de Grado, y por ello la Administración competente" -para tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial- "podría ser el Ayuntamiento de Grado". Siendo esto así, cabría entender que la Administración autonómica carece de competencias sobre el mantenimiento de esa concreta acera, dado que la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone en su apartado 2 que "La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial", corresponde al "municipio respectivo". La recta interpretación del término "edificios" que se

emplea en la mencionada disposición impone considerar que comprende tanto estos como los espacios exteriores ubicados dentro de los límites del recinto del centro educativo, de manera que la acera donde tuvo lugar el accidente, que une los edificios del colegio público y que se encuentra dentro del citado recinto, constituye un elemento funcional de los mismos.

No obstante, la interesada en su reclamación imputa una "falta de diligencia" en el mantenimiento de sus instalaciones a dicho centro educativo, y en consecuencia a la Consejería de Educación y Ciencia, por entender que el centro es "dependiente de esa Administración" y, desde ese punto de vista, cabría entender que la Consejería de Educación y Ciencia -actualmente de Educación y Universidades- está pasivamente legitimada en cuanto titular del servicio de educación frente al que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 12 de enero de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 13 de enero de 2010, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de audiencia con vista del expediente -a la interesada y al Ayuntamiento de Grado- y propuesta de resolución.

Sin embargo, se observa que no se ha dado cumplimiento al trámite de incorporación de informe de los servicios afectados. Ahora bien, teniendo en cuenta que la reclamante no realiza ninguna observación sobre dicha omisión en el escrito de alegaciones, y a la vista de la documentación disponible, este Consejo, en aplicación de los principios de eficacia y de economía procesal, no considera necesaria la retroacción de actuaciones para la subsanación del defecto expuesto, pues obra en el expediente documentación fotográfica suficiente para suponer, en buena lógica, que aunque los servicios de mantenimiento y conservación emitieran informes específicos sobre la reclamación el sentido del presente dictamen no variaría.

Asimismo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

Por último, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por

toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento

normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- La reclamante interesa una indemnización por las lesiones sufridas en la pierna derecha tras una caída en la acera de un colegio público, y que considera causada por unas baldosas no niveladas.

Consta en el expediente el informe de un centro sanitario público según el cual la interesada acudió al Servicio de Urgencias de dicho centro, siendo la impresión diagnóstica de "fractura infrasindesmal del peroné" derecho, por lo que debemos considerar acreditada la efectividad de estas lesiones.

No obstante, dada la singularidad del nexo causal del daño con el funcionamiento de la Administración autonómica, resulta oportuno extender a aquel nuestras consideraciones. La Dirección del centro escolar, de modo simultáneo e independiente, quizás al entender que han concurrido, en virtud de distintos títulos de imputación, dos instancias en la producción de un resultado dañoso, remite el parte de accidente escolar a la Consejería de Educación y Ciencia el día 21 de enero de 2010 y al Ayuntamiento de Grado el día 19 del mismo mes, informando la entidad local que, "a partir de ahí, se cursó el parte de siniestro" a la compañía aseguradora, la cual "incoa expediente", y ello pese a que la perjudicada dirige su reclamación únicamente frente a la Consejería de Educación y Ciencia.

La reclamante sostiene que al encontrarse la acera donde se produjo el accidente "sita" en un colegio público, la responsabilidad corresponde a la Administración competente en materia de educación, por ser el "centro educativo dependiente" de ella. Con base en ello, pretende imputar el daño padecido por el "mal estado de conservación" de las aceras -"discontinuidad de nivel" de las baldosas- a la Administración del Principado de Asturias, al considerar implícita la ausencia de actuaciones de reparación y mantenimiento de un elemento de uso público en una instalación ubicada dentro de un recinto escolar.

Teniendo en cuenta que no se ha practicado actividad de instrucción que definitivamente clarifique la aludida competencia en el mantenimiento de la acera, examinaremos con carácter general la eventual relación de causalidad con el servicio público al margen de la titularidad de este, puesto que, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1993 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª-, en doctrina que resulta igualmente aplicable tras la modificación operada en el artículo 140 de la LRJPAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero), la concurrencia de varias Administraciones no puede "desorientar al ciudadano a la hora de determinar la Administración responsable en los casos de lesión, de suerte que la protección *al máximo* del interesado justifica una solución de solidaridad, independientemente de que en el ámbito interno de la relación de las Administraciones públicas entre sí hayan de operar criterios delimitadores".

Como prueba de sus afirmaciones, la perjudicada aporta a la instrucción un acta de presencia notarial junto con su escrito inicial, en la que consta que se persona el fedatario con posterioridad al supuesto accidente -15 de enero de 2010-, del que por tanto no es testigo, manifestando la requirente el lugar donde se "cayó días atrás".

A la vista de ello, este Consejo Consultivo, con la actividad probatoria que refleja el expediente, considera que resulta acreditado el hecho de que la caída se produjo en la acera a la que se refiere la interesada, si bien no existe prueba concreta del lugar exacto ni de las circunstancias en las que se habría producido.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba -como sucede en el caso analizado- que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios jurídicos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería

inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En todo caso, y aun teniendo por acreditado que la caída se produjo en las circunstancias que describe la reclamante, nuestro dictamen habría de ser igualmente desestimatorio.

La perjudicada atribuye la caída al desnivel existente entre unas baldosas, y aporta unas fotografías en las que se observan unas ligeramente hundidas respecto a otras colindantes, pero no consigna la dimensión del desnivel. En cualquier caso, en las citadas fotografías se aprecia que el alcance del desnivel en el enlosado es mínimo, lo que se corrobora en el acta notarial de presencia, en la que consta que existe un “ligero resalto en las baldosas”.

Por ello, no podemos apreciar que en este caso se haya incumplido el estándar exigible al servicio público de conservación de las aceras.

A juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En definitiva, no apreciamos relación causal entre el accidente referido por la interesada y la actuación de los servicios públicos de conservación de los edificios educativos, lo que ha de conducir a la desestimación de la reclamación.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.