



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 110/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de abril de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Universidades y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 4 de octubre de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar (expte. 336/13), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 2 de febrero de 2013, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo dependiente de la Administración regional.

Relata el reclamante que el 23 de enero de 2006, cuando tenía 13 años de edad, sufrió un accidente de esquí en la Estación de Port Ainé, en Lérida, cuando participaba en una excursión organizada por el centro docente del que era alumno, el Instituto de Educación Secundaria (IES) "Juan Carlos I" de Murcia. El accidente ocurrió el primer día de estancia en la estación, tras haber recibido únicamente dos horas de clase y sin que el interesado contara en aquel entonces con experiencia previa sobre la nieve ni supiera esquiar. Al descender por una pista azul, lo hizo en línea recta, al ser incapaz de bajar en zig-zag como debería, de modo que fue tomando velocidad e, incapaz de parar, chocó contra una baliza. A consecuencia del accidente sufrió lesiones consistentes en fractura de diáfisis de la tibia derecha, fractura abierta grado II en tibia izquierda y fractura de peroné, de las que tardó 253 días en curar, de los cuales 23 fueron de hospitalización y 230 impeditivos. Le quedan como secuelas las siguientes: gonalgia izquierda postraumática, angulación de pierna izquierda de 10 grados, acortamiento miembro inferior izquierdo de 1 centímetro, material de osteosíntesis y perjuicio estético moderado, que valora globalmente en 35 puntos.

Manifiesta el reclamante que los hechos fueron denunciados por sus padres, al ser él menor de edad, el 23 de marzo de 2006. Turnada la denuncia al Juzgado de Instrucción único de Tremp (Lérida), se incoan Diligencias Previas nº 103/2006 y, posteriormente Juicio de Faltas nº 577/2007 frente a los dos profesores que estaban a cargo de los 25 alumnos que formaban la expedición.

El 30 de junio de 2008 se dicta sentencia absolutoria con expresa reserva de acciones civiles al perjudicado. En los hechos probados de la resolución judicial se recoge que sobre las 15 horas del 23 de enero de 2006 se produce un accidente de esquí consistente en la caída del menor mientras descendía por una pista azul acompañado de otros menores, integrantes todos ellos de una excursión escolar organizada por el IES y de la que

formaban parte los dos profesores denunciados. Se recogen entre los hechos probados las lesiones alegadas, tardando en curar 253 días durante los que estuvo incapacitado para sus ocupaciones habituales, permaneciendo tres días hospitalizado. Asimismo se enumeran las secuelas, que coinciden con las alegadas en la reclamación.

Solicitada aclaración de la sentencia en relación a determinados errores contenidos entre los hechos probados (lugar de ocurrencia del siniestro, nombre del IES, número de días de hospitalización y descripción de las cicatrices resultantes como secuela), se dicta auto de aclaración el 20 de mayo de 2009, que es notificado el 11 de mayo de 2010.

Las actuaciones penales son archivadas por diligencia de ordenación de fecha 1 de julio de 2010, que, según el reclamante, no fue notificada a los denunciantes. El 29 de diciembre de 2010, previa solicitud del hoy actor, se le entrega copia testimoniada de las actuaciones penales.

Sigue señalando el reclamante que el 21 de marzo de 2011 y siendo ya mayor de edad, vía burofax reclama de la aseguradora (--) de los profesores denunciados y de la propia Consejería de Educación, la cantidad de 72.493,01 euros, más intereses del artículo 20 de la Ley de Seguro, en concepto de indemnización por los daños padecidos como consecuencia del siniestro. Comoquiera que dicha solicitud no fue atendida, presenta demanda civil en fecha 22 de septiembre de 2011 (Procedimiento Ordinario 1740/2001), que es turnada al Juzgado de 1<sup>a</sup> Instancia núm. 8 de los de Murcia, que el 31 de enero de 2012 dicta auto de abstención, al corresponder la competencia para conocer del asunto a la jurisdicción contencioso-administrativa, estimando el juzgador que se trata de dirimir la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración educativa.

Es por ello que el actor presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial reproduciendo ante la Administración regional su pretensión indemnizatoria por los mismos hechos y conceptos ya señalados. Entiende que las lesiones padecidas son imputables a la Administración, pues habrían sido evitables de adoptar los profesores que estaban a cargo de los alumnos una mínima diligencia, que distó mucho del estándar del buen padre de familia, exigida por la jurisprudencia.

Así, sólo dos profesores (uno de los cuales no sabía esquiar) tenían a su cuidado a 25 menores en una actividad de riesgo. Permitieron a los menores esquiar el primer día de la excursión sin monitores, cuando sólo habían recibido dos horas de clase y cuando en todo momento les habían dicho a los padres que siempre lo harían con monitores. Permitieron, además, que tres alumnos (x, y, z) se separaran del grupo, cogieran el telesilla y se dirigieran a las pistas, sin que uno de ellos, el reclamante, supiera esquiar. De hecho ni siquiera se percataron de que esos tres alumnos se habían extraviado hasta que es demasiado tarde, pues ya están en el telesilla y no tiene retorno, a pesar de los gritos de la profesora que les intimaba a volver con el grupo. El descontrol por parte de los docentes es más evidente, cuando se permite que dos de esos tres alumnos, cuando todavía no conocían el accidente de x, volvieran a subir a las pistas, acompañados esta vez de otro alumno (x). Por otra parte, ninguno de los profesores fue a buscar a los alumnos separados del grupo, ni siquiera cuando ya habían tenido noticias del accidente (sólo se enteraron cuando les avisaron desde la enfermería), ni avisaron a los servicios de la estación, sino que enviaron a otro alumno en su busca. Finalmente, ni siquiera avisaron los profesores a los padres del menor accidentado, teniendo que enterarse a través del cirujano que había intervenido al muchacho.

Considera en suma, que los profesores eran conscientes del riesgo que suponía que un niño que no sabía esquiar descendiera por una pista azul y, a pesar de ello, no hicieron lo necesario para impedirlo.

Junto a su reclamación aporta 51 documentos entre los que constan copias de las resoluciones judiciales recaídas en los procesos penal y civil seguidos, testimonios de algunas de las actuaciones que las integran, informe médico valorador del daño personal, así como facturas de gastos médicos y de rehabilitación.

**SEGUNDO.-** Con fecha 27 de febrero de 2013 se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se designa instructora, quien procede a comunicar al interesado la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), al tiempo que recaba de la dirección del centro escolar el preceptivo informe sobre lo acaecido.

**TERCERO.-** Con fecha 25 de marzo de 2013, la Dirección del Centro remite el informe solicitado en el que trascibe la declaración de uno de los profesores intervenientes en la excursión (la otra profesora ya no trabaja en el centro). El informe se expresa en los siguientes términos:

*"Después de dar las clases de esquí contratadas durante la mañana, los alumnos y profesores pasamos al comedor. Durante la comida y después de intercambiar impresiones sobre la mañana, dejamos bien claro a los alumnos que por la tarde tocaba repaso de lo aprendido. Los alumnos veteranos ayudarían a los profesores con los debutantes y todos estaríamos en la pista de debutantes junto al comedor.*

*Después de comer pusimos en práctica lo señalado anteriormente durante la comida "todos a la pista de debutantes", aunque los veteranos seguían queriendo esquiar solos pero se les dijo que no y se quedaron a ayudar.*

*Nos dispusimos de la siguiente manera: x se quedaba en la parte baja de la "percha" para ayudar a los debutantes, y yo los recibía al final del recorrido del arrastre y les ayudaba a hacer "cuña".*

*Todos nuestros alumnos estaban con nosotros, subían en la percha y bajaban ayudados por mí o los veteranos. Esta pista tiene una longitud de unos 200 metros.*

*Cuando llevaba media hora haciendo esto, vimos a tres de nuestros alumnos que no se detienen en la parte baja de la pista con x sino que continúan en dirección a las telesillas que conducen a la parte más alta de la estación de esquí.*

*X que estaba más cerca les llamó y no le hicieron caso. Yo mismo les hice gestos de que no siguieran, incluso cuando les veo pasar en el telesilla, les grito diciendo que no bajasen, que esperasen arriba.*

*Fue entonces cuando a uno de los alumnos que tenía más experiencia y que sabe esquiar perfectamente, le ordeno que los siga y que les haga bajar en los telesillas.*

*Ordeno también al resto del grupo que recojan los enseres y que se reúnan conmigo en la terraza del restaurante donde teníamos que esperar a los tres escapados y a x que es el chico que he mandado por ellos.*

*Finalmente aparecen 2 de los fugados y x, pero el chico accidentado había decidido bajar por una pista distinta. En ese momento me llamaron por teléfono desde el control de las pistas para notificarme que este alumno había sufrido un accidente y que estaban a la espera del helicóptero para trasladarlo al Hospital de Tremp.*

*Cuando el chico fue rescatado y bajado a la enfermería, tomamos la decisión de que x se bajaba al hospital y yo me quedaba con el grupo en las pistas.*

*También decidimos que avisaríamos a los padres cuando supiésemos el alcance de las lesiones.*

*Fue el médico que atendió al chico quien se puso en contacto con los padres ya que el alumno volaba en helicóptero y la profesora se desplazó en taxi por lo que cuando llegó al hospital ya se habían hecho las valoraciones oportunas.*

*Cuando el padre del accidentado llegó al hospital, la profesora se subió a las pistas para acompañarme el resto de días".*

**CUARTO.-** Conferido trámite de audiencia al actor, obtiene vista del expediente y presenta escrito de alegaciones el 11 de mayo para ratificarse en su pretensión, señalando ahora que, al parecer, existe un procedimiento anterior de responsabilidad patrimonial designado con el número de expediente 227/2006, incoado de oficio por la Administración, toda vez que hay un informe del Director del Centro de 24 de enero de 2006, por lo que solicita la acumulación de ambos procedimientos y que se le dé traslado de copia íntegra del mismo. Asimismo, y en relación con el informe de la Dirección del IES de 25 de marzo de 2013 y reseñado en el antecedente anterior, considera que recoge una versión interesada de los hechos, que se contradice con las declaraciones tanto de los profesores como de los testigos vertidas en la fase de instrucción penal.

**QUINTO.-** Solicitado informe por la instrucción acerca de la póliza de seguros contratada con x, vigente a la fecha del accidente, el 4 de junio y por el Jefe del Servicio de Riesgos Laborales de la Dirección General de Recursos Humanos y Calidad Educativa se informa que quedaba excluida del contrato de seguro la responsabilidad patrimonial de la Administración a que se refieren los artículos 139 a 144 LPAC, ambos inclusive, y el párrafo quinto del artículo 1.903 del Código Civil. Los dos profesores denunciados recibieron de la aseguradora la prestación correspondiente a la cobertura de defensa jurídica.

Se aporta junto al informe extracto de las condiciones particulares del contrato que, de conformidad con el apartado "objeto del seguro", garantiza la responsabilidad civil de los asegurados (personal docente no universitario dependiente de la Consejería de Educación y Universidades, entre otros) por daños personales, materiales y perjuicios que sean consecuencia directa de ellos y que se deriven de siniestros causados por acciones y omisiones durante la vigencia de la póliza, en el ejercicio de sus funciones públicas, tanto en actividades escolares como extraescolares o complementarias cuando, sin intervención de dolo, sea declarado responsable por culpa o negligencia grave. Se cubre, además, la defensa jurídica y fianzas que les fueran

exigibles.

**SEXTO.-** Conferido nuevo trámite de audiencia el 28 de junio de 2013, comparece el interesado y obtiene vista del expediente el 9 de julio, sin que conste que presentara nuevas alegaciones.

**SÉPTIMO.-** El 10 de septiembre se notifica al interesado acuerdo de la instrucción por el que se inadmitió la prueba propuesta por él de facilitarle copia íntegra del expediente de responsabilidad patrimonial 227/2006, toda vez que dicho expediente no existe como tal pues no se ha dictado la resolución de incoación del mismo, sino que se corresponde con comunicaciones habidas entre el Director del IES y la Consejería sobre los hechos acaecidos y que ya obran a los folios 1 bis a 16 del expediente al que ha tenido acceso el interesado.

**OCTAVO.-** El 21 de septiembre, el reclamante se opone a dicha inadmisión toda vez que considera que el expediente existe, que se refiere al accidente por el que se reclama y que fue incoado con motivo de la responsabilidad patrimonial de la Consejería, como demuestra el hecho de que el informe de accidente escolar se evacue al amparo del artículo 10.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Considera que la inadmisión de la prueba determina la imposibilidad para el interesado de conocer el contenido del aludido expediente 227/06, lo que le genera indefensión.

**NOVENO.-** Con fecha 1 de octubre de 2013 la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerarla extemporánea, al ser formulada cuando ya había expirado el plazo de prescripción del derecho a reclamar. La propuesta no analiza el fondo del asunto.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 4 de octubre de 2013.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 142.3 LPAC y con el 12 del RD 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

## **SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento.**

I. El reclamante ostenta la condición de interesado para ejercitar la acción de reclamación, a tenor de lo dispuesto por el artículo 139.1 LPAC, en relación con el 4.1 RRP toda vez que es quien sufrió en su persona los daños por los que se pide indemnización. Dado el tiempo transcurrido desde el siniestro, y aunque a la fecha del mismo el actor era menor, hoy ya ha alcanzado la mayoría de edad, por lo que cuenta con plena capacidad de obrar para reclamar frente a la Administración.

2. La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional a través de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, en la que se integra el servicio público educativo con ocasión de cuya prestación se produjeron los daños por los que se reclama.

II. La tramitación del procedimiento se ha ajustado, en líneas generales, a lo dispuesto por los artículos 139 a 144 LPAC y al RRP. Sin embargo, no se han incorporado al expediente las actuaciones penales seguidas ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Tremp (Lérida) (Juicio de Faltas 577/2007, Secc. N), aceptando con ello el órgano instructor la documentación presentada por el reclamante sobre el particular, lo que no se ajusta a la recomendación que este Consejo realizó al respecto en su Memoria del año 1998, a la que nos remitimos.

Por otra parte, la decisión de la instructora de no remitir al interesado las actuaciones integrantes del expediente 227/06, que aquél considera que constituyen un procedimiento previo de responsabilidad patrimonial y cuya acumulación solicita con el incoado a su instancia, no pueden generarle indefensión, toda vez que ya obraban incorporadas al expediente, al que el interesado ha tenido acceso en diversas ocasiones. En cualquier caso, se coincide con la instructora en que dichas actuaciones no integran un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado de oficio, como señala el actor, toda vez que, a lo sumo, se trata de actuaciones previas a la incoación del procedimiento, el cual sólo puede comenzar por un acuerdo expreso del órgano competente para ello, que no consta que se haya producido. La existencia del informe de accidente escolar de la Dirección del centro es consecuencia de la aplicación del protocolo habitual de actuación ante siniestros en el ámbito educativo y que se incorporará al procedimiento de responsabilidad si finalmente se incoa éste a instancia de parte o de oficio, pero en ningún caso constituye en sí mismo un acto iniciador de aquél.

## **TERCERA.- De la prescripción del derecho a reclamar.**

De conformidad con el artículo 142.5 LPAC, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Precisa el precepto que, en caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, como es el caso, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. De conformidad con el informe médico que aporta el propio interesado y dada la ausencia en el expediente de un informe de alta médica por curación (sólo constan los de alta hospitalaria), a lo sumo, cabría retrasar el momento de determinación de las lesiones cuando recibe el alta en rehabilitación, última actuación médica de la que hay constancia en el expediente, de fecha 3 de octubre de 2006.

Es evidente que la presentación de la reclamación el 2 de febrero de 2013 es posterior a la expiración del plazo anual de prescripción del derecho a reclamar. Sin embargo es preciso analizar la incidencia que en el cómputo de dicho plazo tienen las actuaciones penales y civiles instadas primero por los representantes legales del menor y luego, una vez alcanzada la mayoría de edad, por el propio interesado y hoy actor.

## I. Las actuaciones penales.

Es doctrina jurisprudencial consolidada que las actuaciones penales previas interrumpen el plazo de prescripción para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial, conforme también a nuestra doctrina expresada, por todos, en el Dictamen núm. 46/98. Del mismo modo, se deriva la interrupción del plazo para ejercitar la acción de responsabilidad administrativa del artículo 146.2 LPAC, pues contempla dicha posibilidad cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de responsabilidad patrimonial y, en el presente supuesto, dicho proceso penal versaba sobre hechos susceptibles de ser fijados en el mismo con trascendencia para la concreción de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo en cuenta que la denuncia penal previa (folio 41 del expediente), que se interpuso contra los profesores que se encontraban a cargo de los alumnos, se fundamenta en la omisión del deber de vigilancia que les incumbía, la misma que fundamenta la presente acción de responsabilidad patrimonial.

Que la sustanciación de actuaciones penales produce un efecto interruptivo en el plazo de prescripción del derecho a reclamar no es discutido por la instrucción ni por el reclamante. Sin embargo, es necesario precisar cuál es el momento en que el plazo vuelve a discurrir, al entenderse finalizado el proceso penal. Surge aquí una discrepancia entre el actor y la instrucción, pues mientras que para el primero esa finalización sólo se produce el 29 de diciembre de 2010, fecha en que el Juzgado de instrucción le hace entrega de una copia testimoniada de las actuaciones penales, para la Administración reclamada, el momento habría de adelantarse al 1 de julio de 2010, fecha de la diligencia de ordenación que ordena el archivo de las actuaciones "*habiéndose notificado a todas las partes, sin que se haya presentado recurso, siendo la sentencia absolutoria*".

Considera el Consejo Jurídico que ninguna de ambas fechas es acertada. Respecto de la que señala el interesado, reiterada jurisprudencia niega que lo sea la de la entrega del testimonio de las diligencias penales, pues, al poder elegir el momento de solicitud del testimonio, quedaría el inicio del plazo de prescripción entregado a la voluntad unilateral de quien decidiera ejercitar la acción (por todas, STS, 3<sup>a</sup>, de 1 de marzo de 2011).

Pero tampoco coincidiría el comienzo del plazo de prescripción con la fecha de la diligencia de ordenación que acuerda el archivo de las actuaciones, como sostiene la propuesta instructora. Dicha resolución (art. 144 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, LECr.), dictada por el Secretario Judicial, tiene una virtualidad formal o rituaría (el ya derogado artículo 288 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señalaba que su finalidad era "*impulsar formalmente el procedimiento*") y carece de efectos sustantivos en orden a la decisión de la causa criminal o de sus aspectos incidentales, lo que queda reservado a las providencias, autos y sentencias, resoluciones que tienen carácter jurisdiccional y que, como tales, únicamente pueden ser dictadas por los Jueces y Tribunales (art. 141 LECr.). Así, una diligencia de ordenación en ningún caso puede alterar las circunstancias fácticas ni los razonamientos jurídicos contenidos en una resolución de carácter jurisdiccional, por lo que si convenimos en que la razón de que el proceso penal determine la interrupción del plazo de prescripción del derecho a reclamar es que, de conformidad con el principio de la *actio nata*, aquél sólo puede ejercitarse desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos, la resolución penal determinante para ello será la última que produzca efectos sustantivos en tales ámbitos, decidiendo sin posibilidad de ulterior recurso ordinario la causa criminal.

Por ello, el cómputo del plazo prescriptivo del derecho a reclamar sólo puede iniciarse a partir de la fecha en que haya recaído resolución firme en vía penal (por todas, STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 16 de mayo de 2002) o, en palabras de la STS, 3<sup>a</sup>, de 23 de mayo de 1995, desde la fecha en que alcance firmeza la resolución que pone fin a la causa criminal. En idéntico sentido, la STS, 3<sup>a</sup>, de 10 de mayo de 1993.

Aplicada dicha doctrina al supuesto sometido a consulta, consta en el expediente que el proceso penal iniciado por virtud de denuncia de los padres del hoy reclamante se decidió por sentencia del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Tremp, absolución de los profesores a cargo de los alumnos, de 30 de junio de 2008, que fue notificada a los denunciantes el 4 de noviembre de 2008. Solicitada aclaración de la misma con modificación de los hechos probados, se procede en el sentido interesado por auto de rectificación de 20 de mayo de 2009, que fue notificado al padre del menor lesionado el 11 de mayo de 2010 (folio 174 del expediente). Contra dicha resolución cabía recurso de apelación, a interponer en el plazo de cinco días, lo que no se llevó a efecto. A partir de esta fecha comienza a transcurrir el plazo de un año para la prescripción del derecho a reclamar.

## II. La reclamación y demanda civiles.

Tras la finalización de las actuaciones penales, el reclamante, en lugar de ejercitarse ante la Administración regional la acción de responsabilidad patrimonial contra la Consejería de Educación en el plazo de un año, conforme a lo previsto en el artículo 142.5 LPAC (fecha límite 11 de mayo de 2011), ejercitó la acción civil contra los profesores y la aseguradora -- ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de Murcia el 22 de septiembre de 2011 (Procedimiento ordinario núm. 1740/2011), que dicta auto de 31 de enero de 2012 (notificado el 3 de febrero), por el que dicho Juzgado se abstiene de conocer de la demanda por corresponder la competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Finalmente el reclamante ha ejercitado la acción de responsabilidad patrimonial ante la Administración regional, dentro del plazo de un año desde que se adoptó y notificó el precitado Auto de abstención a la parte reclamante (el 2 de febrero de 2013), pero fuera del año desde que adquirieron firmeza las actuaciones penales.

En primer lugar ha de señalarse que la acción civil, de fecha 22 de septiembre de 2011, se habría ejercitado una vez transcurrido el plazo de un año desde que se notificó a los interesados la última resolución judicial que ponía fin a las actuaciones penales, plazo que habría fallecido el 11 de mayo de 2011. En consecuencia, aun cuando pudiera discutirse que dicha acción civil tuviera eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho a reclamar, en realidad no sería necesario plantearse esta incógnita, pues el plazo ya habría finalizado, no pudiendo interrumpirse un plazo ya expirado.

Señala el interesado que antes de esa fecha, el 21 de marzo de 2011, dirigió burofax a la aseguradora de los profesores en solicitud de abono de indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente. No obstante, no puede otorgarse a dicha intimación de pago efecto interruptivo del plazo de prescripción del derecho a reclamar ante la Administración, si se advierte que el destinatario de tal petición de abono de indemnización no es ni la Administración regional ni sus agentes, los profesores, sino sólo la aseguradora. Señala a tal efecto el Consejo de Estado que "*una actuación, para que tenga efecto interruptivo (del plazo de prescripción de que tratamos) tiene que tener carácter receptivo, es decir, tiene que dirigirse hacia el supuesto "deudor"*" (Dictamen nº 378/98). Además, según se desprende de la póliza de seguros contratada por la Administración, el objeto del contrato de seguro no era su responsabilidad patrimonial, expresamente excluida en el clausulado particular del contrato, sino la responsabilidad civil personal de los profesores, para el caso de que fueran declarados responsables de daños ocasionados a terceros a título de culpa o negligencia graves.

En cualquier caso y por añadidura, a partir de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobada por Ley 29/1998, de 13 de julio, se establece en nuestro ordenamiento que compete a dicho orden el

conocimiento de las cuestiones que se suscitan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes de la jurisdicción civil o social (artículo 2.e); al mismo tiempo la reforma de la LPAC, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece que la Administración responderá directamente de los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio (artículos 144 y 145). Tales modificaciones legislativas tuvieron su reflejo en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a través de las reformas operadas por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, primero, que recoge expresamente la competencia del orden contencioso administrativo para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, y por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, después.

Por tanto, el ejercicio de la acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y de su personal (concretamente de los profesores que estaban al cuidado de los menores), fue totalmente inadecuada, teniendo en cuenta que la normativa citada se encontraba plenamente en vigor y que ya había sido consolidada su interpretación a través de una jurisprudencia sustancialmente uniforme, como recoge el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 8, de Murcia, de 31 de enero de 2012, que señala que la competencia era claramente de la jurisdicción contencioso administrativa, con cita de abundante jurisprudencia. Llegados a este punto, ha de tomarse en consideración el criterio jurisprudencial sobre si el ejercicio de una acción civil interrumpe el plazo de prescripción de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC.

Como ya hemos adelantado, el Tribunal Supremo viene considerando -entre otras Sentencias de 26 de mayo de 1998 y 21 de marzo de 2000- que el principio de la *actio nata* impide que pueda iniciarse el cómputo del plazo de prescripción mientras no se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción, y que la interrupción del plazo de prescripción de un año se produce no sólo por la iniciación de un proceso penal que verse sobre la posible comisión de hechos delictivos a los que pueda estar ligada la apreciación de responsabilidad dimanante de la infracción penal, sino incluso por la pendencia de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo que sea manifiestamente inadecuada, interrumpiéndose, por tanto, la prescripción por cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente, encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad de la Administración por alguna de las vías posibles para ello.

Aplicada la precitada doctrina al presente caso resulta que, finalizada la previa causa penal, era manifiestamente inadecuada (el auto de abstención así lo reconoce cuando manifiesta que la pretensión ejercitada es claramente competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa), la acción civil ejercitada contra los profesores y su aseguradora, como se infiere, a sensu contrario, de la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 20 de diciembre de 2004: "*Pues bien, en el caso que nos ocupa es patente que el ejercicio de la acción civil no era, en modo alguno, inadecuada, pues sólo a partir de la L 29/1998, de 13 de julio, ha quedado resuelto definitivamente el enojoso problema de la dualidad de jurisdicciones -civil y contenciosa- en materia de responsabilidad extracontractual de la Administración*". En el mismo sentido, la STS, 3<sup>a</sup>, de 16 noviembre 2011. Comoquiera que a la fecha en que se ejercita la acción civil (septiembre de 2011) era ya absolutamente patente la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las demandas de responsabilidad patrimonial de la Administración pública y ya fueran éstas dirigidas únicamente contra la Administración o contra ésta, los particulares y su aseguradora, conjuntamente, cabe considerar que dicha acción civil no era susceptible de producir efecto interruptivo alguno en el plazo de prescripción del derecho a reclamar, plazo que, como ya se ha indicado *supra*, además, estaba ya fenecido una vez se presentó la demanda civil.

Todo lo anteriormente expuesto conduce a este Consejo Jurídico a estimar en el presente supuesto la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, pues se ha ejercitado fuera del plazo de un año desde la firmeza de

las actuaciones penales previas, estimando que la acción civil inadecuada no interrumpió el plazo señalado, en atención también al principio de "actio nata", pues el reclamante ya tenía cabal conocimiento de los elementos fácticos y jurídicos para el ejercicio de la acción ante la Administración una vez quedó firme la resolución que puso fin a las actuaciones penales.

#### **CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.**

Considera el Consejo jurídico que, aun cuando proceda desestimar la reclamación presentada por su carácter extemporáneo, es oportuno entrar a analizar el fondo del asunto.

El artículo 106.2 de la Constitución enuncia los presupuestos básicos de la responsabilidad patrimonial al establecer 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*".

La regulación de las previsiones constitucionales se contiene en los artículos 139 a 146 LPAC, que configura un sistema de responsabilidad patrimonial cuyas principales características pueden sintetizarse así: es un sistema unitario en cuanto rige para todas las Administraciones; general en la medida en que se refiere a toda la actividad administrativa, sea de carácter jurídico o meramente fáctico, y tanto por acción como por omisión; de carácter directo, de modo que la Administración cubre directamente, y no sólo de forma subsidiaria, la actividad dañosa de sus autoridades, funcionarios y personal laboral, sin perjuicio de la posibilidad de ejercitar luego la acción de regreso cuando aquéllos hubieran ocurrido en dolo, culpa o negligencias graves; pretende lograr una reparación integral; y, finalmente, es un régimen de carácter objetivo que, por tanto, prescinde de la idea de culpa, por lo que la cuestión de la causalidad adquiere en este sistema la máxima relevancia.

La responsabilidad patrimonial de la Administración exige, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, los siguientes presupuestos:

- a) La existencia de un daño o perjuicio en la doble modalidad de daño emergente o lucro cesante. El daño ha de ser efectivo y cierto, nunca contingente o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) El daño se define como antijurídico, toda vez que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley.
- c) La imputación a la Administración de la actividad dañosa como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, por lo que tan indemnizables son los daños que procedan de uno como de otro, en tanto esta responsabilidad patrimonial se configura como una responsabilidad objetiva o de resultado.
- d) La relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño ocasionado o producido. Este necesario e

imprescindible nexo causal ha de ser directo, inmediato y exclusivo. Esta exclusividad del nexo causal ha sido matizada por la doctrina jurisprudencial que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público. Dicha exoneración de responsabilidad patrimonial puede ser también, obviamente, parcial, lo que se produciría en el supuesto de que el daño ocasionado haya sido debido tanto a la conducta de la Administración como a la del propio afectado, esto es, la concurrencia de causas puede dar lugar a la graduación del quantum indemnizatorio que, en su caso, deba abonar la Administración.

e) Ausencia de fuerza mayor.

Las actuaciones penales obrantes en el expediente son suficientes para considerar acreditados tanto el evento dañoso, es decir, la producción del accidente de esquí, como las circunstancias en que éste tuvo lugar, así como cuál fue la actuación de los profesores en el momento inmediatamente anterior al accidente, a la que el reclamante imputa el daño.

También se ha probado el daño alegado: las lesiones físicas y la incapacidad temporal padecida por el hoy actor, como consta en informe forense obrante en las actuaciones penales y en informe de valoración del daño personal aportado por el interesado al procedimiento.

Queda por establecer la relación causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño producido, y el carácter antijurídico de éste.

El Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares al presente, ha de destacar que si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 25 de febrero de 1999).

Por otro lado, el Consejo de Estado en reiterados Dictámenes, entre los que podemos citar el número 229/2001, mantiene un criterio similar al jurisprudencial, al señalar que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración no implica que "*deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los alumnos en centros públicos, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 a 146 LPAC*".

Así, habiéndose acreditado el daño debe determinarse la existencia o no de nexo causal. Señala el Tribunal Supremo, en sentencia de 6 de junio de 2002, en la que recoge la doctrina jurisprudencial existente al respecto, que "*entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél, por lo que no son admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o*

*exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que -válidas como son en otros terrenos- irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. La consideración de hechos que pueden determinar la ruptura del nexo causal, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor -única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente-, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte".*

Desde esta perspectiva, la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio educativo y los daños sufridos por el alumno exigiría que en el accidente hubieran ocurrido factores imputables a la Administración que, de no existir, hubieran evitado el resultado dañoso. En el caso, ese factor se identifica por el reclamante como la ausencia del deber de cuidado que incumbía al profesorado, que permitieron que un grupo de tres alumnos se separara del resto, se subiera al telesilla y se deslizara por una pista de esquí para la que el reclamante no reunía las necesarias condiciones de experiencia y habilidad, haciendo dejadez de sus obligaciones específicas de vigilancia de los menores a su cargo. Es necesario, por tanto, analizar ese deber de vigilancia cuya inobservancia se imputa a los profesores y que, para el reclamante, es determinante de la existencia de la responsabilidad demandada.

Al respecto, el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de febrero de 1998, indicó que al profesorado le corresponde, durante el desarrollo de las actividades escolares, extraescolares y complementarias, el deber de observar la diligencia propia de los padres de familia. La indeterminación de este concepto, en tanto que alude a un estándar de comportamiento, exige estudiar las circunstancias concurrentes en cada caso para intentar concretar si dicha diligencia existió o no. Para ello cabe acudir a la valoración que de dichas circunstancias efectúa la jueza de instrucción de Tremp, que tuvo a la vista todas las actuaciones penales, con las declaraciones de los testigos, del lesionado y de los profesores implicados. Señala al efecto la sentencia que *"el conjunto de la prueba practicada pone de manifiesto que el comportamiento de los monitores fue esencialmente correcto y que fue un acto de rebeldía de tres alumnos que, desoyendo las instrucciones de los profesores, decidieron abandonar el grupo donde bajo la supervisión de los profesores se encontraba el grupo de alumnos poniendo en práctica los conocimientos que habían adquirido durante la clase que habían recibido por la mañana con el monitor. Sólo uno de los testigos dijo que les habían dejado la mañana libre, pero al tiempo reconoce que se encontraba el grueso del grupo practicando junto a los profesores y que no hicieron caso a las señas de los profesores que, según coincidieron en señalar todos los demás, les ordenaban regresar. Así las cosas y situándonos en la órbita de la culpa in vigilando, es verdad que la posición de garante asumida por los denunciados, derivada del compromiso voluntariamente adquirido de velar por la seguridad de los menores, les compelía a vigilar y supervisar las actividades recreativas que se llevaban a cabo cuando se produjo el accidente. Sin embargo, el deber de salvaguardar la seguridad de los menores no les obliga a un control tan riguroso que impida prácticamente la libertad de movimientos de los menores. Sólo un control semejante, absolutamente desproporcionado a las circunstancias por parte de los denunciados podría haber impedido que un acto de desobediencia a sus instrucciones precisas pudiese tornarse en un daño para ellos (...) Todos los menores tenían órdenes precisas de no separarse del grupo y, cuando observaron a tres de ellos que de forma indisciplinada se separaban del grupo para ir a esquiar por su cuenta, gritaron para que volvieran, haciendo caso omiso pese a que entendieron perfectamente la orden (...) En definitiva, se colige que la función de custodia asignada a los profesores fue desempeñada de un modo razonable y adecuado a las circunstancias de tiempo y lugar existentes durante la caída accidental del menor"*.

En definitiva, cuando los profesores recuerdan a los alumnos que el grupo debe mantenerse unido y prohíben a los esquiadores veteranos ir a esquiar por su cuenta, compeliendo a los escolares a practicar en la pista de debutantes (una pista corta con escasa pendiente y adecuada para la impericia de quienes se enfrentan por primera vez a un descenso sobre esquies, y en la que apenas existen riesgos) y, al observar que tres alumnos se separan del bloque les cominan a volver, actúan de forma prudente y con una diligencia adecuada a las circunstancias, sin que sea exigible un control más estricto por parte del personal docente y que, en las circunstancias expresadas, habría exigido la compulsión sobre las personas y el uso de la fuerza como única

forma de evitar que los indisciplinados alumnos subieran al telesilla, lo que habría resultado desproporcionado.

Así, si la Administración adopta las medidas de cuidado hasta el nivel exigible correspondiente al grado de desarrollo social y a las circunstancias concurrentes, y aun así tiene lugar un daño con ocasión de una actividad administrativa, no cabría hablar de una relación causa-efecto entre el daño y dicha actividad. La causalidad del evento dañoso, entonces, debe buscarse fuera de su ámbito, sin que necesariamente tenga que coincidir esa causa ajena con el más restringido concepto jurídico de fuerza mayor. Ya se apuntó cómo el Tribunal Supremo señala, entre los factores que pueden determinar una ruptura del nexo causal, la conducta de la propia víctima. Precisamente esa intervención del dañado en la producción del siniestro, ha llevado al Alto Tribunal (sentencia de la Sala 3<sup>a</sup> de 3 de diciembre de 2001) a declarar la inexistencia de responsabilidad patrimonial en un accidente ocurrido durante un viaje de estudios, en el que el daño se produce por la impericia de la propia víctima.

En el supuesto sometido a consulta, el alumno no sólo actúa de forma imprudente al separarse del grupo sin autorización y arrojarse por una ladera cubierta de nieve sin saber esquiar (su única experiencia al respecto eran las dos horas de clase teórica recibidas esa misma mañana), lo que ya de por sí podría considerarse suficiente para romper el nexo causal, sino que dicha actuación la lleva a cabo en contra de la orden expresa de los profesores de mantenerse todos unidos en la pista de debutantes. Considerando la edad de los alumnos (entre 13 y 14 años), con un alto nivel de autonomía personal, no cabía exigir de los profesores un control más exhaustivo que habría sido incompatible o, al menos, contradictorio con el carácter deportivo-lúdico de la actividad que realizaban. Por otra parte, dicha edad hacía presumir en el menor accidentado la madurez intelectual suficiente para comprender la prohibición de separarse del grupo y el riesgo que asumía en caso de afrontar un descenso por una pista de esquí que excedía en su dificultad a sus capacidades personales, por lo que, al actuar como lo hizo, se colocó en situación de tener que soportar las consecuencias de sus actos, excluyendo cualquier antijuridicidad en el daño sufrido, pues sólo a su rebeldía y desobediencia fue imputable.

Estos criterios han sido también aplicados por la jurisprudencia en la resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños padecidos por alumnos en el marco de actividades escolares complementarias, como excursiones y viajes de estudios. Así, es especialmente adecuada al supuesto ahora sometido a consulta la STSJ Murcia, nº 551/2006, de 28 de julio, que señala: *"de estas declaraciones se desprende que los alumnos que se bañaron en la acequia, entre ellos el hijo de los recurrentes, no estaban autorizados para ello por el profesorado, y que si se bañaron fue por su cuenta y sin dicha autorización. Teniendo en cuenta la edad del alumno accidentado (14 años) es evidente que tenía la suficiente madurez para comprender que no podía llevar a cabo dicha acción sin la correspondiente autorización, y, en consecuencia, al tomar la decisión de bañarse sin ella debía asumir los riesgos que podían derivarse de la misma. Por otra parte, no puede exigirse una vigilancia del profesorado en relación con una actividad que no autorizó, ni, por tanto, pudo prever que se llevara a cabo. En consecuencia, y con independencia de que existiera o no una prohibición de baño en carteles, o de que los profesores lo prohibieran a los alumnos, no podía exigirse que dichos profesores permanecieran en alerta constante y vigilantes ante la posibilidad de una actividad que, como se ha dicho, en ningún momento autorizaron. También va más allá del deber de vigilancia que incumbe a aquellos el permanecer al lado de todos los alumnos, y en permanente observación de su conducta, durante todo el tiempo de la actividad escolar, teniendo en cuenta que la misma no revestía peligro alguno, la edad de los alumnos que les permitía un cierto grado de autonomía, y el carácter lúdico de la actividad que implicaba que los alumnos disfrutar del paraje en todas sus zonas, dada la ausencia de peligro, como ya se ha señalado. Por tanto, el accidente no tuvo lugar por un defecto de vigilancia, sino por la conducta del alumno que, sin autorización de quien debía darla, se bañó en la acequia, por lo que, como se razona en la resolución recurrida, hubo culpa exclusiva de la víctima, sin incidencia en el resultado producido del funcionamiento del servicio público".*

De nuevo en el supuesto sometido a consulta, cuando el alumno se separa conscientemente del grupo para realizar una actividad que no sólo no se le había autorizado por los profesores, sino que éstos habían prohibido expresamente, y desoye la orden de reintegrarse al conjunto de sus compañeros en la pista de debutantes,

subiendo a las pistas de mayor dificultad técnica y decide descender por una de ellas, se coloca a sí mismo en situación de riesgo, las consecuencias de cuya materialización sólo él viene obligado a soportar, por lo que el daño no puede ser calificado de antijurídico.

Para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, es preciso que concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño irrogado al particular y, en el supuesto que nos ocupa, si bien es cierto que el daño existe y se acredita y, además, se produce con ocasión de la prestación del servicio público educativo, no lo fue como consecuencia de su funcionamiento y, por tanto, la falta de antijuridicidad y la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del centro educativo, impiden que los hechos aquí examinados desencadenen la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que la reclamación se presentó de forma extemporánea. No obstante, debería modificarse la motivación de la prescripción apreciada, para ajustarse a lo indicado en la Consideración Tercera de este Dictamen.

**SEGUNDA.-** La resolución del procedimiento debería incorporar el análisis del fondo del asunto, en términos coincidentes con los indicados en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.