



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 150/2018

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 7 de julio de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de su hija, debida a accidente escolar (expte. 205/17), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.-Con fecha 10 de noviembre de 2016 x, actuando en nombre y representación de su hija x, presentó una solicitud de indemnización fundamentada en la responsabilidad patrimonial que incumbe a la Administración de acuerdo con lo que se establece en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En la reclamación expone que su hija es alumna del Colegio Público (CEIP) "Maestro Francisco Martínez Bernal" de Molina de Segura y que el día 7 de noviembre anterior, a las 11:45, sufrió un accidente cuando: "(...) estaba jugando al voleibol, cuando un compañero de clase, se puso a darle a la pelota y falló y le dio en la cara a mi hija, occasionándole la rotura de sus gafas".

Por esa razón, solicita que se le indemnice con la cantidad de cincuenta y nueve euros (59,00?) y, a tal efecto, aporta una copia de una factura expedida el día 8 de noviembre de 2016 por una óptica de esa localidad, en la que se hace referencia a la adquisición de una montura y dos lentes por ese importe. De igual modo, acompaña una copia del Libro de Familia, acreditativa de su relación de filiación.

SEGUNDO.- Obra en el expediente un informe del Director del centro educativo, de 17 de noviembre de 2016, en el que relata los hechos de forma similar a la reclamante, añadiendo que en el momento de los hechos estaba presente una profesora.

TERCERO.- Con fecha 6 de marzo de 2016 el Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades dicta resolución admitiendo a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designando instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada, si bien no consta el acuse de recibo.

CUARTO.- Mediante oficio de 14 de marzo de 2017 el órgano instructor del procedimiento, solicitó un informe complementario al Director del centro, que fue recibido el 23 de marzo de 2017.

En dicho informe se ratifica lo previamente informado añadiendo, que la actividad en la que ocurrieron los hechos era la normal del recreo de sexto curso de educación primaria y estaba presente el profesor vigilante del turno de recreo. Asimismo, se informa que el lugar del accidente fue la pista polideportiva del colegio, no existiendo ningún obstáculo en la misma que pudiese haber propiciado el accidente; siendo la actividad realizada en ese momento, habitual en los juegos realizados en el recreo. Por último, manifiesta el Director del centro que el hecho puede considerarse como fortuito, siendo la intencionalidad inicial del niño golpear la pelota y produciéndose el impacto tras un error en el golpeo.

QUINTO.- En la fecha y por el órgano señalados en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (LPACAP).

SEGUNDA.- Régimen jurídico, Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas (LPACAP), junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP 2015 y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito registrado con fecha 14 de noviembre de 2016, son plenamente aplicables.

Igualmente, hay que tener en cuenta que la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015 deroga expresamente el Real decreto 439/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Pùblicas en materia de responsabilidad patrimonial.

II. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la LRJSP, en relación con el artículo 162 del Código Civil al tratarse de la persona que sufrió el detrimento patrimonial provocado por la necesidad de comprarle a su hija unas gafas nuevas, con el desembolso pecuniario que ello comporta.

La legitimación pasiva corresponde a la administración regional consultante en tanto que es titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 14 de noviembre de 2016, antes del trascurso del año que, para la prescripción del derecho a reclamar, establece el artículo 67.1 LPACAP 2015, puesto que el hecho causante de la reclamación se produjo el día 7 de noviembre de 2016.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que tramitación realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPAC y su reglamentación de desarrollo.

Como ya se señaló en los antecedentes de este Dictamen, no consta en la documentación remitida la recepción por el interesado de las notificaciones practicadas (acuses de recibo); no obstante se aprecian los justificantes de registro de salida y se recoge en la propuesta de resolución tales fechas de práctica de la notificación, recordando a la Consejería consultante la conveniencia de incorporar tal documentación a los expedientes.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución, que señala: "*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*".

En desarrollo de este precepto constitucional, la LRJSP 2015 en los artículos 32 y siguientes y la abundante jurisprudencia recaída en la materia, han configurado los elementos esenciales que deben concurrir para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en concreto:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Como ha señalado este Consejo Jurídico en numerosos casos análogos al presente, la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia sobre reclamaciones por daños acaecidos en centros escolares destaca que debe partirse del hecho de que la Administración no tiene el deber de responder sin más de todos los daños que puedan sufrir los alumnos en centros escolares de su titularidad, sino que para que proceda la responsabilidad patrimonial deberán darse los requisitos que la caracterizan recogidos en el artículo antes citado.

Así, en su dictamen nº 1747/1997, de 24 de abril, el Consejo de Estado manifiesta que *"cualquier efecto dañoso que se produzca en los centros escolares (o como consecuencia de actividades extraescolares) no genera automáticamente una conexión causa-efecto con la prestación del servicio educativo que permita declarar la responsabilidad de la Administración, sin que, por lo demás, sea viable interpretar el referido deber de vigilancia (de los alumnos) de una manera tan extensa que convierta de hecho el servicio público educativo en una especie de actividad absolutamente controlada en cualquiera de sus manifestaciones, lo que llevaría, de admitirse, a convertir (lo cual es improcedente, según se ha señalado) el instituto de la responsabilidad patrimonial en una especie de seguro a todo riesgo, con la desnaturalización que ello comportaría"*.

En el mismo sentido, se manifiesta en la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 5 de junio de 1998, al señalar: *"la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico"*.

Asimismo el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de febrero de 1998, indicó que *"durante el desarrollo de las actividades escolares, extraescolares y complementarias, el profesorado tiene el deber de observar la diligencia propia de los padres de familia"*.

También es abundante la doctrina sentada por el Consejo Jurídico que, reiteradamente, ha propugnado la ausencia de la relación de causalidad cuando los hechos se producen fortuitamente, y no por falta de la vigilancia exigida al profesorado (por todos, Dictámenes 40/2002 y 8/2003).

En este orden de cosas, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con los daños producidos en el desarrollo de clases de educación física, propugnando la ausencia de la relación de causalidad cuando los hechos se producen fortuitamente, dentro del riesgo que supone este tipo de actividades, y no por falta de la vigilancia exigida al profesorado o por mal estado de las instalaciones (Dictamen 3760/2000), tesis mantenida también por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes (por todos, 44/2003), y en la Memoria correspondiente al año 2003, de la que sintetizamos el siguiente párrafo:

"Los daños físicos constituyen un riesgo inherente a la práctica deportiva, debiendo ser soportados por quienes los sufren, siempre que la actividad no se apartase de las reglas ordinarias de su práctica, o se tratara de ejercicios inapropiados a la edad de los alumnos, o concurran circunstancias determinantes de riesgo, peligro, o mal estado de las instalaciones que hubieran podido causar efectivamente lesiones derivadas de la práctica de ejercicio, y siempre que el profesorado adopte las medidas de precaución habituales, ajustadas a la pauta de diligencia exigible a un padre de familia".

En lo que respecta a la posible incardinación del hecho lesivo en el marco de la actividad administrativa, también ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente el Consejo de Estado en relación con daños producidos con ocasión de tropiezos o caídas en centros escolares, considerando que, en estos supuestos, cuando los hechos se producen fortuitamente, sin que concurran elementos adicionales generadores de riesgo, como un defecto en las instalaciones o la realización de actividades programadas y ordenadas que, por su propia naturaleza, exijan una mayor vigilancia por parte de los profesores que la efectuada, no existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para reconocer la pretendida indemnización (entre otros, Dictamen del Consejo de Estado nº 2099/2000). Doctrina también compartida por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes similares al presente (entre otros, los números 8/2003 y 25/2004).

En el asunto consultado puede afirmarse que ese grado de diligencia no demandaba mayores medidas de prevención y protección que las adoptadas, dado que el accidente se produjo durante el recreo, de forma involuntaria y sin ninguna intencionalidad. El reclamante no ha alegado la concurrencia de circunstancias determinantes de riesgo, peligro, falta de vigilancia o mal estado de las instalaciones, que hubieran podido causar el daño que, según todos los indicios, tuvo su origen en una acción propia del juego que realizaban con otros alumnos, por lo que no existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para estimar la pretensión indemnizatoria formulada. A mayor abundamiento ha de recordarse, que incluso en supuestos en que los daños se producen como consecuencia de actuaciones de otros alumnos tales como zancadillas o empujones, en un contexto de actividades lúdicas o libres, en los que el ánimo de los niños no es dañar ni agredir, y en el que los daños son una consecuencia involuntaria y fortuita, es doctrina asentada tanto por el Consejo de Estado como por este Consejo Jurídico que no existe el necesario nexo causal entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos docentes. En este sentido se expresan, entre otros, los Dictámenes 2432/2000, 3860/2000, 1581/2001 y 2573/2001 del Consejo de Estado y, entre otros muchos que la Consejería consultante ya conoce, el 143/2011 y el 169/2012 de este Consejo Jurídico.

En conclusión, para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Pùblicas es preciso que concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño irrogado al particular y, en el procedimiento objeto de consulta, si bien es cierto que el daño existe, 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 tales hechos desencadenen la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa. Así, como se desprende de los informes del centro sin prueba en contrario, el daño en cuestión se produjo de forma accidental, sin que conste que concurrieran circunstancias de especial peligrosidad o anormalidad de las instalaciones que permitieran imputar el daño, de forma jurídicamente adecuada, a la Administración educativa. Nos encontramos, pues, ante una situación que, por incontrolable, resulta inevitable, constituyendo este tipo de accidentes unos riesgos inherentes al desenvolvimiento de los alumnos en el centro escolar, sin que el deber de vigilancia del profesorado pueda extenderse a todos y cada uno de los movimientos de cada alumno y durante todo el tiempo de permanencia en el centro.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución consultada en cuanto es desestimatoria de la reclamación, al no existir, entre el funcionamiento de los servicios educativos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, la relación de causalidad que es jurídicamente adecuada y necesaria para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

