



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 311/2018

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de noviembre 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 Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 17 de mayo de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, debida a accidente escolar (expte. 100/18), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de noviembre de 2017, D. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional en solicitud de una indemnización por los daños físicos que imputa al anormal funcionamiento del servicio público educativo.

Relata el interesado que es empleado del Ayuntamiento de Moratalla y que el 17 de octubre de 2017, cuando se encontraba realizando unas obras en el patio del Colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) "Juana Rodríguez" de dicha localidad, recibió el impacto de un balón en la cara, rompiéndole los cristales y la montura de las gafas que portaba. Valora los daños en 480 euros.

Afirma que los hechos fueron presenciados por una maestra que estaba realizando labores de vigilancia en la zona del patio donde tuvieron lugar.

Aporta junto a la reclamación factura de una óptica, de fecha 23 de octubre de 2017, en concepto de montura y cristales graduados progresivos fotocromáticos, por igual importe al reclamado.

**SEGUNDO.-** Consta en el expediente informe de accidente escolar evacuado por la Dirección del CEIP que recoge los hechos relatados por el reclamante. La actividad que se desarrollaba por los alumnos en el momento del accidente era la del recreo.

**TERCERO.-** Admitida a trámite la reclamación, se designa instructora que procede a solicitar de la Dirección del centro educativo el preceptivo informe y que se recabe el testimonio de la maestra que, según el reclamante y el

informe de accidente escolar, presenció lo ocurrido.

El informe es evacuado el 24 de enero de 2018, con el siguiente tenor:

*"El día 17 de octubre de 2017, D. X se encontraba trabajando en el patio del centro realizando una infraestructura para la renovación del jardín del colegio con la oportuna señalización visual (vallas amarillas) separando la zona de trabajo con el espacio de recreo.*

*A las 11:30 h. de la mañana los niños salieron al patio a jugar (hora del recreo en el centro), un grupo de ellos se puso a jugar al fútbol en la pista deportiva que se encuentra junto al mencionado jardín del colegio, y aun habiendo una separación de unos metros entre las vallas y el punto donde jugaban los niños, uno de ellos lanzó el balón y sin intención ninguna, terminó propinando un golpe al Sr. X en la cara, rompiéndole las gafas y produciéndole una herida sangrante de la que no precisó asistencia médica, curándole en el mismo centro. En ese momento el Sr. X se dirigió a los despachos de dirección para comunicar el suceso.*

*La maestra que se encontraba vigilando esa zona del patio, D.<sup>a</sup> X..., fue testigo del accidente pero no pudo evitar el impacto por ser una situación imprevista".*

**CUARTO.-** Conferido, con fecha 19 de febrero de 2018, trámite de audiencia al reclamante no consta que haya hecho uso del mismo.

No obra en el expediente documentación acreditativa de la recepción por el interesado de la notificación del trámite.

**QUINTO.-** El 11 de mayo de 2018, la instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado, que el perjudicado no venía obligado a soportar.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 17 de mayo de 2018.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

## **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

Este Dictamen se emite con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en concordancia 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 cuya virtud, el Consejo habrá de ser consultado en las reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración regional.

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

I. La reclamación se ha interpuesto por quien ha sufrido el daño, que es persona interesada a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.1, letra a) LPACAP, en relación con el 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

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

II. La acción se ejercitó apenas unos días después de que se produjera el evento lesivo y, en consecuencia, dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos. No obstante ha de advertirse que no se ha acreditado en el expediente que el trámite de audiencia llegara a notificarse de forma efectiva al interesado, si bien en atención al sentido estimatorio de la propuesta de resolución no se considera necesario retrotraer el procedimiento en orden a subsanar la indicada omisión.

La condición de empleado del Ayuntamiento que proclama para sí el reclamante y que no ha sido probada en el procedimiento (se desconoce si es empleado público de la Administración municipal o su relación laboral le liga con un contratista de aquélla que realizara las obras por encargo del Ayuntamiento en ejercicio de las competencias que en materia de mantenimiento de centros escolares le atribuye la Disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), si bien no altera su consideración de perjudicado por el funcionamiento del servicio público educativo al que se imputa el daño, sí que aconseja la realización de una actuación instructora complementaria ante el propio Ayuntamiento de Moratalla a fin de indagar si por el interesado se ha solicitado ante dicha Corporación Local el resarcimiento de los mismos daños ahora reclamados a la Administración regional y si aquélla ha atendido dicha solicitud, bien a título de responsabilidad patrimonial bien a título de aseguramiento de la indemnidad de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, en orden a evitar una doble indemnización por un daño único y el consiguiente enriquecimiento injusto del perjudicado.

Adviéntase, además que en cualquier caso, la indicada condición de empleado público, de acreditarse, vincularía al reclamante con la Corporación Local que llevaba a efecto de forma directa o indirecta las obras que aquél ejecutaba en el patio del colegio cuando sufrió el accidente, pero no con la Administración educativa, por lo que se

sugiere suprimir de la fundamentación de la futura resolución la argumentación relativa a la indemnidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, pues tal razonamiento no sería aplicable respecto del resarcimiento por la Administración regional de los daños padecidos por el personal dependiente de una Administración diferente, que a los efectos de esta reclamación habrá de ser considerado como un tercero respecto de la prestación del servicio educativo a cuyo funcionamiento se pretende imputar el daño.

IV. Por otra parte, ha de recordarse a la Consejería consultante que la normativa rectora de este Órgano consultivo exige que las consultas que se eleven al mismo han de venir acompañadas de un índice de documentos (art. 46.2, letra c del Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril) y de una copia compulsada del expediente administrativo foliado, extremos éstos de índice, compulsa y foliado que se han omitido en la consulta a que se refiere este Dictamen.

#### **TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.**

La afirmación desde la que parte la doctrina y jurisprudencia, reiterada por el Consejo Jurídico en sus Dictámenes (Memoria del año 2012), es que la objetivación alcanzada por el instituto de la responsabilidad patrimonial no permite una imputación automática de cuantos hechos lesivos suceden como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, de tal modo que la producción de un accidente dentro del centro escolar no es suficiente para atribuir sus consecuencias a la Administración educativa, ya que han de ser apreciables los requisitos establecidos en los artículos 139 y siguientes LPAC (hoy 32 y siguientes LRJSP).

Así se destaca por este Consejo Jurídico en los Dictámenes 308/2012 y 346/2016, entre otros, respecto a la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 139 LPAC, complementados en este punto por el artículo 1903, quinto y sexto párrafo, del Código Civil, que exime de responsabilidad a los titulares de centros de enseñanza no superior cuando acrediten haber empleado toda la diligencia de un padre de familia para prevenir el daño causado por los alumnos. Este deber o diligencia es más intenso cuando se trata de prevenir daños a tercera personas, ajenas a la prestación del servicio educativo, según la jurisprudencia y doctrina del Consejo de Estado emanada al efecto (Dictamen 57/2005). Dentro de la conocida doctrina sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del servicio público docente no universitario, se ha destacado también por este Consejo Jurídico (Dictámenes 127/2006 y 14/2007) que, cuando las víctimas de los daños son ajenas a dicho servicio, se produce una acusada objetivación del régimen de la responsabilidad que es posible apreciar con facilidad tanto en la jurisprudencia como en la actividad de los diversos órganos consultivos, no constituyendo una excepción este Consejo Jurídico (Dictamen 226/2002).

Finalmente, siguiendo la construcción jurisprudencial del Tribunal Supremo, según la cual para que el daño soportado por el ciudadano sea antijurídico basta que el riesgo inherente al funcionamiento del servicio público "haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, no existiendo entonces deber del perjudicado de soportar el menoscabo y consiguientemente la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable" (entre otras, Sentencia de 28 de octubre de 1998).

En la base de esta tendencia quizás se encuentre la influencia de la doctrina francesa, cuando sostiene que las ventajas que reporta al usuario (entiéndase aquí el alumno) el funcionamiento del servicio excluyen la responsabilidad, que sólo se aplicaría en los casos en que la víctima tiene la consideración de tercero. O quizás se

deba a la exigencia de un estándar de cuidado o vigilancia sobre los alumnos superior al tradicionalmente considerado del "bonus pater familiae", en aquellos casos en que la actuación de éstos puede afectar a terceros ajenos al ámbito docente, de tal forma que, ante el dato objetivo de la producción del daño, se declara la existencia de responsabilidad. No se olvide que la exigencia de medidas de vigilancia debe estar adecuadamente fijada en atención al hecho de que los niños por su corta edad son propensos al descontrol y a una cierta agresividad, aunque no sea intencional, pero de la que no se puede hacer responsable al menor sino a la Administración.

Son ejemplos claros de esta responsabilidad realmente objetiva, donde lo crucial es la producción del daño y el origen de éste en la actuación de los escolares, la sentencia de 25 de mayo de 2004, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga), que declara la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa en el supuesto de una madre que, al llevar a su hijo a clase y mientras atraviesa el patio del centro, recibe un balonazo fortuito que le ocasiona diversas lesiones, o la de 2 de junio de 1998, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que igualmente condena a la Administración a abonar a la reclamante una indemnización por los daños sufridos como consecuencia del balonazo recibido cuando se encontraba en el interior de un centro escolar. Otros supuestos paradigmáticos de esta línea jurisprudencial, que por conocida resulta excusable su cita concreta, son aquellos en los que los daños son producidos por acciones de los escolares sobre vehículos aparcados en las inmediaciones del centro al que asisten los niños. En esa línea, el Dictamen de este Consejo Jurídico 226/2002 afirma el derecho a ser indemnizada de una abuela que, al acudir al colegio a recoger a su nieto, sufre lesiones como consecuencia del choque con una menor en el patio del centro. Dicha objetivación se aprecia cuando ante circunstancias fácticas similares -por ejemplo, choques o balonazos fortuitos-, se alcanzan conclusiones diferentes en orden a la existencia o no de responsabilidad, según que el dañado sea otro alumno o un tercero ajeno al servicio público docente. Del mismo modo, el Consejo de Estado, en Dictamen 3117/1997, estima procedente indemnizar a una abuela que sufre un golpe de balón en un colegio, cuando acompañaba a su nieta de corta edad, y en términos parecidos el Dictamen de este Consejo Jurídico 13/2006.

En todos estos casos el acento se pone sobre la antijuridicidad del daño, en la medida en que los terceros ajenos al servicio no vienen obligados a soportar los daños derivados de aquél, salvo que con su actuación se hubieran puesto en disposición de sufrirlos.

Desde este planteamiento, se cumplen en principio los requisitos para que el daño sea imputable a la Administración, aunque no se debe olvidar la eventual participación del operario en el mecanismo de producción del daño, pues puede ocurrir que, detectadas varias causas como determinantes de la producción del evento dañoso, alguna de ellas resulte imputable a un sujeto distinto de la Administración. Como señaló el Consejo Consultivo de La Rioja en su Dictamen 2/1999, cuando concurren sujetos privados a la producción del resultado dañoso *"debe entenderse, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.137 del Código civil (supletoriamente aplicable al no existir un criterio explícito para este caso en la legislación administrativa), que unos y otra deben responder mancomunadamente pues, si bien es cierto que la jurisprudencia civil viene considerando solidarias las obligaciones de indemnizar los daños y perjuicios consiguientes a la responsabilidad extracontractual o aquiliana cuando hubiere una pluralidad de responsables, no parece haber términos hábiles en nuestro ordenamiento para extender tal doctrina concurriendo una responsabilidad de índole administrativa con otra de naturaleza civil"*.

De lo instruido, fundamentalmente del informe de la Directora, resulta acreditado que el daño por el que se reclama se debió a una acción de los alumnos, que jugaban al fútbol en la pista deportiva aledaña al lugar donde el actor realizaba su trabajo, sin que la vigilancia que de los escolares se realizaba por los docentes encargados de ella resultara suficiente para evitar el balonazo y la rotura de las gafas, y sin que se advierta que el dañado se colocara a sí mismo, por acción u omisión de medidas preventivas que le resultaran exigibles, en situación de sufrir el perjuicio.

Procede, en consecuencia, dictaminar favorablemente la conclusión de la propuesta sometida a Dictamen, sin perjuicio de realizar la actuación instructora complementaria apuntada en la Consideración Segunda previamente a la resolución del procedimiento.

#### **CUARTA.- Cuantía de la indemnización.**

Admitida la efectividad de la lesión patrimonial y su conexión causal con el servicio público docente de la Administración regional, procede analizar la valoración del daño producido y la cuantía de la indemnización.

El coste de reposición de las gafas dañadas ha quedado justificado con la factura aportada, por lo que es compatible el criterio de la propuesta de resolución, de abonar al interesado una indemnización de 480 euros, cantidad que habrá de actualizarse conforme a lo establecido en el artículo 34.3 LRJSP.

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

#### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** De conformidad con lo indicado en la Consideración Segunda, procede realizar una indagación ante el Ayuntamiento de Moratalla a fin de determinar si el interesado ha sido ya resarcido por dicha Corporación de los daños ahora reclamados.

**SEGUNDA.-** En atención al resultado de dicha actuación instructora y de no haber sido plenamente resarcidos tales daños, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional al concurrir todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda su nacimiento.

**TERCERA.-** La cuantía de la indemnización habría de ajustarse a lo indicado en la propuesta de resolución y en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.