



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **338/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de diciembre 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 23 de julio de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en nombre y representación de su hijo Y, debida a accidente escolar (expte. **217/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 16 de noviembre 2017 D. X, actuando en nombre y representación de su hijo Y, 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.

En la reclamación expone que su hijo es alumno del Instituto de Educación Secundaria (IES) "Los Cantos" de Bullas (Murcia) y que en noviembre (no concreta el día) de 2017, sufrió un accidente cuando: *"(...) en la clase de educación física, mientras realizábamos un ejercicio, un compañero me golpea cayendo las gafas al suelo. Las cuales al caer se rompieron"*.

Por esa razón, solicita que se le indemnice con la cantidad de doscientos noventa euros con cincuenta céntimos de euro (290,50€) y, a tal efecto, aporta copia del libro de familia y factura de la óptica "Visual Optics" de Bullas, de fecha 8 de noviembre de 2017.

**SEGUNDO.-** Obra en el expediente un informe de la Directora del centro educativo, de fecha 7 de noviembre de 2017, en el que se deja constancia de que el accidente se produjo ese día en el pabellón de deportes, realizando la actividad de educación física, estando presentes todos los alumnos del grupo y su profesor. En cuanto al relato de hechos los describe diciendo que en un ejercicio de calentamiento se produjo un golpe fortuito con otro compañero, las gafas cayeron al suelo y se rompieron. No precisó asistencia médica.

**TERCERO.-** Con fecha 2 de diciembre de 2017 la Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes dicta por delegación la Orden admitiendo a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designando instructor del procedimiento, lo que se notifica al interesado mediante comunicación del siguiente día,

5 de diciembre de 2017, si bien no consta el acuse de recibo.

**CUARTO.-** Mediante oficio de 11 de diciembre de 2017 el órgano instructor del procedimiento, solicitó un informe complementario al centro, que fue recibido el 20 de diciembre siguiente.

En dicho informe, elaborado por la Directora, se incluye el testimonio del profesor presente en el momento del accidente según el cual *"En clase de educación física (fecha...), Durante el calentamiento, los alumnos estaban haciendo ejercicios de movilización articular en carrera continua. De forma absolutamente accidental, un compañero que estaba haciendo circunducciones de hombros tal y como se había indicado, dió con la mano en la cara a Y que estaba corriendo a su lado haciendo que sus gafas cayeron al suelo rompiéndose las mismas. El alumno, que no sufrió ningún daño, las recogió del suelo e informó al profesor. El alumno guardó las gafas rotas en su mochila por indicación del profesor y se incorporó a la clase sin ellas. La clase continuó con normalidad sin más incidencias. Al final de la clase el alumno preguntó al profesor por la posibilidad de solicitar al seguro escolar el arreglo de las gafas. El profesor acompañó al alumno a secretaría en el periodo de recreo de ese mismo día y se procedió a abrir el pertinente trámite de reclamación".*

**QUINTO.-** El 20 de febrero de 2018 la instructora dirigió un escrito a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Murcia (INSS) solicitando informe sobre si se habían realizado en él actuaciones correspondientes a la cobertura por el seguro escolar de los daños derivados del accidente objeto del procedimiento, así como si dichos daños estaban cubiertos por el seguro escolar y, por último, si el importe que reflejaba el presupuesto sería, en su caso, íntegramente abonado por el seguro escolar o en caso contrario en qué cuantía.

**SEXTO.-** El día 21 de marzo de 2018 tuvo entrada en el Servicio Jurídico de la Consejería la contestación del INSS en la que quedaba reflejado que no existían antecedentes de solicitud de prestación derivada del expediente que se había comunicado y que, en cualquier caso, la prestación de seguro escolar cubría la asistencia sanitaria derivada del accidente pero no indemnización económica alguna por rotura de gafas.

**SÉPTIMO.-** El 8 de junio de 2018 se acordó la apertura del trámite de audiencia (no consta el acuse de recibo de su notificación) para que el interesado pudiera tomar vista del expediente, entregar documentación o realizar las alegaciones que considerara convenientes, no constando que las presentara en el plazo otorgado.

**OCTAVO.-** El 18 de julio de 2018 se formula propuesta de resolución, desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por no existir la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos educativos regionales y los daños por los que se reclama indemnización.

**NOVENO.-** 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 Públicas (LPACAP).

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

I. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una regulación vigente de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

II. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 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 asistir a su hijo tras el accidente.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional en tanto que es titular del servicio público educativo, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 16 de noviembre de 2017, antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, puesto que el hecho causante de la reclamación se había producido el día 7 de ese mismo mes y año.

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

### 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".*

A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos actualmente en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP y por abundante jurisprudencia y doctrina de los órganos consultivos del Estado recaída en la materia. En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- 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, *"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 concurren 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 concurren 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 la clase de educación física, 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 de la actividad que realizaba 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 Públicas 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.