



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 181/2019

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de mayo de 2019, 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 6 de marzo de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, en nombre y representación de su hijo menor de edad Y, debida a accidente escolar (expte. **96/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** D.ª X firma, con fecha 28 de febrero de 2018, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo por los daños sufridos por su hijo menor de edad el día 19 de febrero de 2018, en el CEIP "Nuestra Sra. De Loreto" de San Pedro del Pinatar, expresando a tal efecto que *"el día 19 de febrero, mi hijo, Y a la entrada al centro, una vez sonó la sirena, tropezó en un escalón que estaba roto y sin señalizar y al caer al suelo se le rompieron las gafas"* (documento nº 1 expte.).

Aporta junto con su escrito copia del informe de accidente escolar firmado por el Director del Centro (que se pronuncia en los mismos términos que hace la reclamante en su escrito), copia del Libro de Familia y copia de factura de una Óptica, por importe de 115 euros, por una montura y dos cristales monofocales.

**SEGUNDO.-** Con fecha 20 de marzo de 2018 la Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Consejera) dicta resolución admitiendo a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designando instructora del procedimiento (documento nº 2 expte.).

**TERCERO.-** Mediante oficio de la instructora del expediente de 20 de marzo de 2018, se solicitó informe pormenorizado de los hechos a la Directora del Centro (documento nº 3 expte.), emitiéndolo el día 27 de dicho mes (documento nº 4 expte.), en el que, como complemento del anterior manifiesta, en síntesis, entre otros extremos, que uno de los escalones de obra de acceso al centro estaba en mal estado, pues la semana anterior quedó agrietado por el traslado de unos muebles por los empleados municipales. Al pisar el niño el escalón se desprendió y cayó de bruces produciéndose la rotura de las gafas. La dirección del centro sabía que la semana anterior se había agrietado uno de los escalones, no evaluando bien el riesgo que ello suponía. La deficiencia no se puso en conocimiento ni del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales ni de ningún órgano de la Consejería de Educación. Posteriormente fue reparado por el Ayuntamiento.

**CUARTO.-** Mediante oficio de fecha 25 de mayo de 2018 (documentos nº 5 y 6 expte.), se procede por la instructora a la apertura del trámite de audiencia para la reclamante (publicado en el BOE de 16/11/2018) y para el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, sin que conste que hayan formulado alegaciones.

**QUINTO.-** Con fecha 1 de marzo de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación formulada al concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

**SEXTO.-** Con fecha 6 de marzo de 2019 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, adjuntando el expediente administrativo, si bien este ni viene foliado ni acompañado de índice del mismo, tal y como exige el artículo 46 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de La Región de Murcia.

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

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

I. La 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 y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito de fecha 28 de febrero de 2018 le son plenamente aplicables.

II. La reclamante ostenta legitimación activa para iniciar el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la LRJSP.

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.

Ahora bien, la propuesta de resolución plantea el tema de la legitimación pasiva del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar. Sobre esta cuestión, y como ya dijimos en nuestro Dictamen 381/2016 y anteriores a los que nos remitimos *"El análisis de la cuestión relativa a la determinación de la Administración pública a la que ha de imputarse el funcionamiento del servicio causante del daño debe partir de lo que establece la Disposición adicional decimoquinta, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando establece que "La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo..."*. Además, el estudio de este aspecto resulta obligado desde el momento en que este Consejo Jurídico debe pronunciarse expresamente sobre la corrección del procedimiento que se haya seguido para declarar, en su caso, la existencia de responsabilidad extracontractual de la Administración y porque este asunto se aborda con detenimiento en el Fundamento de Derecho quinto de la propuesta de resolución que aquí se conoce.

Pues bien, ya en nuestro Dictamen núm. 128/2003, de 4 de agosto, se reconoció la posibilidad de que el particular lesionado pudiera plantear en estos casos la reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional (que gozaría, en consecuencia, de legitimación pasiva) puesto que, como prestadora habitual del servicio público educativo, es la persona pública que se encuentra en mejor situación para prevenir o evitar los daños que puedan producirse, y si no despliega con eficacia esa labor de supervisión incurre en una clara falta in vigilando o in omitiendo que puede provocar, si concurren los elementos necesarios para ello, la consiguiente responsabilidad administrativa.

Particularmente, se apuntaba en ese Dictamen que *"en el supuesto sometido a Dictamen no sólo se da la circunstancia de que la interesada ha deducido su reclamación frente a la Administración autonómica, a la que se ha de considerar una de las posibles legitimadas con base en las competencias de gestión del servicio público educativo que le fueron transferidas mediante el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sino que, además, no puede obviarse el deber de vigilancia que la Administración educativa, Consejería de Educación y Cultura, ha de desplegar con el fin de que las distintas instalaciones de los colegios estén en las necesarias condiciones de seguridad, obligación que se ve acentuada en lo que se refiere a elementos arquitectónicos que son utilizados constantemente por los alumnos. En este sentido no cabe duda de que, con independencia de quien sea el titular de la función de conservación, correspondía a la institución educativa promover la restitución del pavimento de la rampa, evitando así el mantenimiento de unas condiciones de riesgo que se han desvelado especialmente peligrosas para la integridad física de los menores"*.

Estas consideraciones se reproducen in extenso en los Dictámenes de este Órgano consultivo núms. 72/2004, de 5 de julio; 93/2004, de 26 de julio, y 33/2007, de 12 de marzo, y son las que sirven para reconocer la legitimación pasiva de la Administración regional en relación con la pretensión indemnizatoria formulada por el reclamante".

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 28 de febrero de 2018, 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 produjo el día 19 de dicho mes y año.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91 LPACAP.

No obstante, es necesario indicar que se observa que los intentos de notificación de la apertura del trámite de audiencia (que finalmente terminó con su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*) se han realizado a un domicilio distinto del que la reclamante señaló en su escrito iniciador del procedimiento a efectos de notificaciones y al que la Consejería consultante ya había notificado con éxito la Orden de admisión a trámite de su reclamación, sin que conste la causa de dicho cambio, y sin que se haya realizado la más mínima labor de investigación del domicilio correcto que ya constaba en el expediente.

### **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: *"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 en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP y por abundante jurisprudencia 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.

II. 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".*

III. Sin embargo, en el supuesto que se examina ha quedado acreditado que el hijo de la reclamante sufrió una caída el 19 de febrero de 2018, cuando al pisar un escalón que se encontraba agrietado (circunstancia de la que era conocedora la dirección del centro) este se desprendió cayendo de bruces y rompiéndose las gafas. En consecuencia, se advierte que existía un defecto en las instalaciones educativas que motivó el suceso del que aquí se trata.

Como ya puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 3.364/2000, de 2 de noviembre, las instalaciones escolares deben reunir las condiciones de seguridad necesarias para evitar cualquier tipo de riesgo a la integridad física de los alumnos. Por esa razón, el mal estado de las instalaciones en la génesis del daño es un criterio utilizado por ese Alto Cuerpo consultivo para imputar la responsabilidad a la Administración titular del centro (Dictamen n. 51.045, de 29 de diciembre de 1989), como también ha reconocido este Consejo Jurídico (por todos, en sus Dictámenes núms. 21/2002, 120/2003, 381/2016 y 73/18).

Cabe además apuntar que el daño sufrido por el menor como consecuencia del funcionamiento del servicio público es, en este caso, antijurídico ya que, como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 28 de octubre de 1998 y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria en sentencia de 21 de enero de 2000, el riesgo inherente a su utilización ha rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

Lo que se ha expuesto permite concluir que existe el necesario nexo de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público educativo y que se aprecia la concurrencia de un título de imputación suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

**CUARTA.-** Acerca del *quantum* indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el funcionamiento del servicio público educativo, procede analizar, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 34 LRJSP, la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.



En este sentido, tan sólo resulta necesario destacar que la valoración del daño (115 euros) ha de entenderse no discutida puesto que coincide con la factura aportada y no consta en el expediente que se haya realizado ninguna manifestación en contra sobre ella, de modo que se debe aceptar el importe reclamado.

Por último, debe tenerse en consideración que la cuantía de la indemnización que se ha dejado apuntada debe ser actualizado de acuerdo con lo que se establece en el artículo 34.3 LRJSP.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación por entender que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y, de modo concreto, la relación de causalidad que debe existir entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado, cuya antijuridicidad también ha sido acreditada.

**SEGUNDA.-** La cuantía de la indemnización a satisfacer a la interesada debiera ajustarse a lo que se determina en la Consideración cuarta este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.