



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **249/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de junio 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 Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 2 de abril de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X y D. Y, en nombre y representación de su hija menor de edad Z, debida a accidente escolar (expte. **126/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 30 de noviembre de 2017, D.^a X y D. Y, en nombre y representación de su hija menor de edad Z, presentan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos por esta última y que imputan al anormal funcionamiento de los servicios públicos educativos.

Relatan los reclamantes que el 25 de enero de 2017, su hija, a la sazón alumna de 4º de Educación Secundaria Obligatoria en el Instituto de Educación Secundaria (IES) "Francisco Ros Giner" de Lorca, sufrió la amputación de la falange distal del dedo meñique y lesiones en el pulpejo del 4º dedo, ambos de la mano derecha, al saltar la valla exterior del centro.

Para los reclamantes, la falta de vigilancia de los profesores sobre la alumna, pues el accidente se produce durante el horario lectivo, así como el mal estado de las instalaciones del Instituto son la causa de las graves lesiones padecidas por la menor.

Afirman que, además de las heridas en la mano, sufrió patologías psicológicas reactivas a lo sucedido que precisaron de tratamiento por los servicios de Salud Mental. No obstante, manifiestan no poder efectuar aún una evaluación económica del daño dada la evolución todavía activa de las patologías físicas y psíquicas a la fecha de la reclamación.

Aportan junto a la reclamación copia de diversa documentación acreditativa del proceso clínico, escritura de poder para pleitos de la Letrada que asiste a los reclamantes, y acta de presencia notarial, efectuada apenas seis días después del incidente, que incluye diversas fotografías de la valla del IES y del estado del patio del centro.

Consta en el expediente una solicitud de información acerca de diversos extremos de lo sucedido, formulada por los reclamantes al centro, así como un informe de accidente escolar efectuado por la Dirección del IES, que describe los hechos en los siguientes términos:

"El accidente se produce el miércoles 25 de enero de 2017 a las 13:45 horas, aproximadamente, al saltar la alumna la valla del recinto para ausentarse de clase.

A la hora del accidente, el grupo de 4º A al que pertenece la alumna, estaba atendido por la profesora de guardia, pues la titular había faltado ese día. La profesora custodia al grupo, pasa lista y advierte la falta injustificada que es comunicada a la familia a través de la aplicación informática Plumier XXI.

La valla se encuentra a unos 100 metros del edificio donde se ubica la ESO. Consta de un muro y valla metálica. Se han licitado y adjudicado las obras de acondicionamiento y urbanización del recinto. Están a punto de iniciarse.

Varios alumnos sin identificar son testigos de los hechos. Un profesor que salía del centro nada más producirse el accidente es el primero en atender a la alumna. Se la atiende, se avisa al 112 y a la familia.

(...)

Tras el accidente se protege la parte de la valla que ha producido la lesión. Se comunica a la Unidad Técnica de la Consejería el accidente y que revise, contemple y valore aquellos elementos que pueden suponer riesgos para la comunidad educativa".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, se designa instructor que procede a comunicar a los interesados la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que se recaba de la Dirección del centro docente su preceptivo informe.

TERCERO.- El informe del centro, de fecha 21 de mayo de 2018, tras relatar lo sucedido en los mismos términos de su informe inicial (parcialmente transcrito en el Antecedente Primero de este Dictamen) e identificar el lugar de los hechos en cuatro de las fotografías contenidas en el acta notarial de presencia, responde a determinadas cuestiones complementarias formuladas por el instructor del procedimiento en su solicitud de informe, en los siguientes términos:

"- En el momento del accidente los compañeros de la alumna estaban en clase debidamente atendidos por un profesor de guardia de acuerdo a los protocolos establecidos. La alumna, tal y como se indica en el informe remitido, se lesiona al saltar la valla para abandonar el centro en una actuación inadecuada e imprudente por su

parte.

- La valla en la que se produce el accidente no presentaba riesgo evidente para la comunidad educativa, aunque sí estaba contemplada la necesidad de un arreglo integral de todo el recinto que en el momento de accidente ya se había licitado y adjudicado. Estas obras, por cierto, acaban de finalizar.

- Durante los últimos seis años hasta la fecha, el centro ha pasado por distintos períodos de realización de obras. En el perímetro, accesos al centro y diversas zonas del interior han figurado diferentes tipos de señalización de ejecución y zona de obras.

- Como se ha indicado anteriormente, la valla en la que se produce el accidente no presentaba riesgo evidente para la comunidad educativa en la consideración, además y en cualquier caso, de que el vallado sirve para proteger a todos los miembros de la comunidad educativa al impedir el acceso desde el exterior de toda persona ajena al centro".

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia a los reclamantes, presentan el 27 de noviembre de 2018 escrito de alegaciones para reiterar sus imputaciones de mal funcionamiento del centro educativo. Insisten en que la vigilancia desarrollada sobre los menores no fue la adecuada, pues éstos en horario lectivo se encontraban fuera de clase, y no sólo la alumna lesionada sino también otros de sus compañeros que fueron los primeros en auxiliarla.

Del mismo modo, afirman que en el lugar del accidente la valla se encontraba en deficiente estado de conservación y que no había señalización de peligro alguna.

Valoran el daño en 39.576,43 euros, en concepto de tiempo de sanidad y secuelas, sobre la base de un informe médico pericial que aportan al expediente.

Asimismo, adjuntan a sus alegaciones más documentación clínica y un reportaje fotográfico del estado en que ha quedado la mano de la menor y de diversas fases de la intervención quirúrgica a la que se sometió en Urgencias del Hospital "Rafael Méndez" de Lorca el día de los hechos.

QUINTO.- Con fecha 1 de abril de 2019, el instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño padecido, cuya antijuridicidad tampoco ha quedado acreditada. Considera en suma que fue la actitud imprudente de la alumna, contraria a las normas que disciplinan el comportamiento de los alumnos en el centro, lo que motivó el perjuicio padecido, sin que se haya acreditado el alegado déficit en la vigilancia de los alumnos y sin que la valla en el lugar exacto en que se produjo el accidente presente un riesgo de accidente, más allá del que es propio de estos elementos constructivos y de su configuración, que pretende evitar el paso sobre los mismos, de forma acorde con su función y finalidad.

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 2 de abril de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este 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 (LCJ), en relación con el 81.2 LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, atendido el carácter de representante legal de la menor que el artículo 162 del Código Civil otorga a los padres que ostentan la patria potestad del menor de edad no emancipado.

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

II. Por otro lado, se aprecia que la acción se ejercitó dentro del plazo de un año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que el evento lesivo tuvo lugar el 25 de enero de 2017 y la reclamación se presenta el 30 de noviembre de ese mismo año.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial en el ámbito educativo: no concurrencia.

I. Según el artículo 32 LRJSP, cuando la Administración Pública, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ocasiona un daño a los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene

que ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley. De esta manera, la responsabilidad patrimonial de la Administración se presenta configurada como una responsabilidad objetiva y directa.

Ahora bien, a este respecto 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 sólo 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, entre otras).

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"*.

En ese mismo sentido, ese Alto Órgano consultivo ha rechazado en la Memoria del año 1998 que la Administración haya de asumir el riesgo de los daños sufridos por los escolares en los recintos educativos y ha considerado que los mismos no le son imputables por no ser consecuencia del funcionamiento del servicio educativo, aunque se hayan producido con ocasión de su realización. Niega que el servicio público pueda concebirse *"como el centro de imputación automática de cualesquiera hechos que acaecen en el área material de aquél"* y rechaza además que la *"debida diligencia de los servidores públicos"* incluya un *"cuidado total sobre las personas que se encuentren en el servicio y las conductas, del tipo que sean que se desarrollen dentro de él"* (Dictamen núm. 289/94).

Resulta, pues, necesario analizar las circunstancias presentes en cada caso para determinar si han concurrido o no los requisitos legalmente establecidos en los artículos 32 y siguientes LRJSP y se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Así, habiéndose acreditado el daño debe determinarse la existencia o no de nexo causal. Señala el Tribunal Supremo, en su sentencia de 6 de junio de 2002 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 la alumna exigiría que en el accidente hubieran concurrido factores imputables a la Administración que, de no existir, hubieran evitado el resultado dañoso. En el caso, los reclamantes identifican dicho factor con dos circunstancias diferentes. De un lado, la insuficiente vigilancia de los alumnos y, de otro, el defectuoso estado de las instalaciones.

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. En el supuesto estudiado cabe concluir que no existió negligencia alguna por parte del personal del Centro, dado que no se aprecia en el expediente que hubiera motivos para incrementar el nivel de vigilancia establecido en el centro. Obsérvese al respecto que el accidente se produce en horario lectivo y cuando la niña debía permanecer en el interior del aula, no exigiendo la edad de los alumnos (15 años) una especial vigilancia por parte de los profesores. Ha de considerarse que el hecho determinante del daño es la acción de la hija de los reclamantes que decide abandonar el recinto del centro docente por un lugar no habilitado para ello, cuando debía estar en clase y con la evidente intención de sustraerse a sus obligaciones escolares y a la vigilancia de sus profesores.

Y es que el deber de cuidado que corresponde a los docentes respecto de los alumnos confiados a su cuidado durante el horario lectivo no puede alcanzar a la supervisión y vigilancia de todos los movimientos de los escolares, máxime cuando se trata de adolescentes de 15 años, en quienes cabe presumir una autonomía y una madurez intelectual suficiente para poder discernir qué actuaciones suponen un riesgo para su integridad física. En este caso, se advirtió la ausencia de la menor en el aula y así se hizo constar por la profesora encargada de la misma y se comunicó a los padres.

Ya señaló este Consejo Jurídico en el Dictamen 127/2005, en un supuesto que guarda evidentes similitudes con el ahora sometido a consulta, que si la Administración adopta las medidas de cuidado hasta el nivel adecuado 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 3ª 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.

Del mismo modo, este Consejo Jurídico ha considerado que no puede nacer responsabilidad patrimonial alguna para la Administración cuando el hecho dañoso se debe a la actitud imprudente de la propia víctima y con infracción de las normas de régimen interior del centro docente (Dictamen 63/03).

En el supuesto sometido a consulta, la menor no sólo actúa de forma aventurada al intentar salir del recinto escolar saltando una valla, sino que además lo hace vulnerando los deberes que, como alumna, le incumben en virtud del artículo 6.4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en cuya virtud, el estudio es un deber básico de los alumnos que se concreta en la obligación de participar en las actividades formativas y de asistir a clase con puntualidad.

Con su actitud imprudente y contraria a los deberes inherentes a su condición de alumna, la menor se colocó a sí misma en situación de tener que soportar las consecuencias de sus actos, excluyendo cualquier antijuridicidad del daño sufrido.

Por otra parte, el estado de las instalaciones, que para los reclamantes es deplorable y que habría sido una de las concausas del accidente, entiende el Consejo Jurídico que no influyó en la producción del daño. En primer lugar, las alegaciones actoras no llegan a identificar el mecanismo de amputación, es decir, si se trató de un atrapamiento del dedo y posterior arrancamiento, si la niña portaba anillos que pudieron quedar trabados con algún elemento de la valla o si se produjo un corte con un borde afilado de la verja. Tampoco señalan de forma precisa el punto exacto en el que la menor procedió a saltar la valla, apreciándose en las distintas fotografías aportadas al procedimiento por los reclamantes diferentes tramos de cerramiento. No obstante, el Director del IES, a requerimiento del instructor, concreta el punto en el que se produjo el salto por referencia a cuatro de las indicadas imágenes.

A pesar de la mala calidad de las copias que obran en el expediente remitido a este Consejo Jurídico, se coincide con la propuesta de resolución en que la valla en cuestión no presenta desperfectos que, en un uso normal de la misma, la hagan susceptible de provocar daños como el padecido por la hija de los reclamantes. Y ello sin perjuicio de que la configuración del cerramiento pueda llegar a ser peligrosa si se pretende saltarlo, toda vez que dicha característica es consustancial a la finalidad de una valla que pretende evitar accesos no autorizados al centro docente.

Al respecto, puede citarse la STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 626/2007, de 13 de junio, que desestima una reclamación de responsabilidad por la amputación de un dedo sufrido por una alumna cuando al saltar para colgar de la valla del instituto su mochila, se engancha en aquélla. Al margen de calificar los hechos como un suceso desafortunado que sólo resulta imputable a la alumna, que además ya tenía una edad suficiente para comprender los riesgos de sus actos, finaliza recordando que *"las vallas suelen terminar -por evidentes razones de seguridad y para que cumplan su función protectora del edificio- en pinchos y, desde luego, no están destinadas a colgar carteras, ni para subirse en ellas..."*.

Del mismo modo, la STSJ Andalucía (Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, de 14 de mayo de 2009 (rec. 691/2005), con cita de otra anterior de la misma Sala y Sección, de 23 de marzo de 2009, resolutoria de un supuesto que presenta elementos comunes al que ahora se nos consulta, expone: *"...que la menor contaba, al tiempo de producirse el accidente, 13 años de edad, que el accidente se produjo en un momento de cambio de clase, momento en el que la mayor parte de los alumnos del grupo segundo, al que pertenecía a la actora, se hallaban a la espera de ser vacunados, y que el accidente se produjo, en definitiva, por una actuación de la hija del recurrente, la que ha quedado precedentemente descrita, lo cual opera como factor interruptor del nexo causal, pues, en definitiva el accidente se produce por su propia actuación, con la mala fortuna de quedar enganchada de uno de los soportes existentes encima de la pizarra para la colocación de los mapas, elementos que, por su propia naturaleza y colocación, no pueden ser considerados como peligrosos, sin que, por otro lado, pueda fundarse la responsabilidad patrimonial de la Administración en la inexistencia de vigilancia en el momento de producción del accidente, pues no puede perderse de vista que, dada la edad de la menor, no resulta precisa una vigilancia continua y permanente de ella y de sus compañeros durante su estancia en el centro educativo"*.

Cabe concluir, en definitiva, que 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 que, 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 la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación que no aprecia la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño padecido por la menor, que no puede calificarse de antijurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

