



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **314/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 1 de agosto 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 Excmo. Sra. Consejera), mediante oficios registrados los días 30 de mayo de 2019 (COMINTER 176031/2019) y 31 de mayo de 2019 (COMINTER 179879/2019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de su hija menor de edad Y, debida a accidente escolar (expte. **189/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 17 de julio de 2018, D.^a X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido su hija menor de edad Y y que imputa al anormal funcionamiento del servicio público educativo del que es titular la Administración regional.

Relata la reclamante que durante la fiesta de fin de curso del Colegio Público "Joaquín Carrión Valverde", de San Javier, que tuvo lugar el 22 de junio de 2018, la niña, de 9 años de edad, sufrió una caída del toro mecánico que se había instalado en el patio del centro educativo, a consecuencia de la cual sufrió rotura del brazo derecho, estando a la fecha de la reclamación pendiente de la curación o estabilización lesional, por lo que no puede efectuar todavía una valoración económica del daño.

El título de imputación a la Administración regional lo identifica como la falta de vigilancia durante el desarrollo de la atracción.

En el mismo escrito de reclamación designa como domicilio a efecto de notificaciones un despacho de abogados y acompaña fotografías del Libro de Familia y de lo que parece ser el patio del centro escolar. Asimismo, se adjunta copia de informe clínico de urgencias del Hospital "Los Arcos del Mar Menor" de la fecha del accidente, en el que se recoge "*Escolar de 9 años que acude tras traumatismo en hombro derecho al referir caerse de un toro mecánico y golpearse contra el suelo*", así como el diagnóstico de "*Fractura metafisaria húmero proximal derecho*".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación por Orden de 29 de agosto de 2018, se designa instructora que procede a comunicar a la interesada 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 recaba de la Dirección del centro educativo el preceptivo informe del servicio presuntamente causante del daño (art. 81.1 LPACAP), formulando preguntas y solicitando su parecer acerca de ciertos extremos.

Del mismo modo, advierte al Centro educativo de que en el expediente no consta la comunicación de accidente escolar suscrita por la Dirección del centro, por lo que requiere su incorporación al mismo.

TERCERO.- El 24 de septiembre de 2018 se evaca el informe de la Dirección del Colegio, que es del siguiente tenor literal:

"Tal como se recoge en el informe, el accidente fue a las 18:00, en la Fiesta de Fin de Curso celebrada por el AMPA del Colegio.

- *La actividad es organizada exclusivamente por el AMPA, quien contacta con una empresa que -se supone- debe tener su propio seguro de accidentes.*

- *El centro ni participa ni organiza dicha actividad.*

- *El centro no participa en la vigilancia de la actividad.*

- *Dicha actividad no está recogida en nuestra PGA.*

- *El centro no tiene constancia de la hoja de permiso para celebrar dicha actividad en el patio del centro, si bien ya es una costumbre ancestral.*

- *La decisión de instalar un toro mecánico fue exclusivamente de los organizadores, es decir, del AMPA y de la empresa.*

- *Desconozco si se vigilaba o no porque ni el centro ni nadie del centro participa en dicha actividad.*

- *El centro no puede concebir en ningún caso ninguna responsabilidad por los daños sufridos por parte de la menor en dicho accidente ya que ni participa, ni organiza ni es responsable de la vigilancia de la actividad.*

- El centro no tiene conocimiento de las circunstancias exactas del accidente, ni puede afirmar si es cierto o no, ya que no participa en la actividad en ninguna de sus formas.

- Para recabar más información, les remito a la Presidencia del AMPA, Dña. Z...".

CUARTO.- Solicitado al Centro educativo informe complementario para recabar el testimonio de la Presidenta del AMPA, se remite el 4 de octubre de 2018:

"1. ¿Solicitó el AMPA permiso a la dirección del centro para realizar la fiesta de fin de curso?

No se solicitó por escrito.

2. ¿Contrató el AMPA a una empresa para el desarrollo de las actividades programadas para la fiesta?, en caso afirmativo, tenía dicha empresa suscrito un seguro de responsabilidad civil que cubriera cualquier tipo de accidente, como el ocurrido con el toro mecánico?

Se contrató a una empresa, --, (X, CIF: --). La empresa tiene suscrito un seguro de responsabilidad civil con la compañía --.

3. Indique si había monitores, contratados por la empresa, vigilando las actividades de la fiesta, en especial la del toro mecánico.

Había tres monitores de la empresa, uno de ellos directamente en el toro mecánico. Además, 4 madres del AMPA realizaron actividades de vigilancia.

4. ¿Tiene conocimiento del accidente sufrido por la alumna? y en caso afirmativo, relate los hechos e indique el procedimiento seguido al respecto.

La presidenta del AMPA tuvo conocimiento el mismo día a través de una compañera del AMPA, que le informó de que la niña se había caído. Tras el incidente, se le dijo a la madre que fuese a urgencias del Hospital Los Arcos.

¿Se entrevistó con la madre de la alumna accidentada?

Tras el incidente, la Presidenta del AMPA llamó telefónicamente a la madre de la niña. En dicha llamada, la

Presidenta le dio el número de teléfono de la empresa para que tramitase todo a través de ella, que tuvo conocimiento del incidente a través de la Presidenta y que en todo momento su puso a disposición de la madre.

¿Intervino una compañía de seguros que se hiciera responsable de los daños sufridos por la alumna? En caso afirmativo, ¿se hizo cargo la aseguradora de los daños sufridos por la menor? En caso afirmativo, indique el importe.

Según comunica la empresa organizadora, la compañía de seguros se puso en contacto con la madre y le requirió ciertos documentos, que -al parecer- la madre no entregó.

5. Cualquier otra circunstancia que estime procedente.

Según quienes presenciaron el incidente, la caída de la alumna no fue en ningún caso llamativa. La velocidad del toro mecánico era la más lenta.

Al día siguiente del incidente, se vio a la menor sin escayola, con el brazo en cabestrillo.

Según le comunicó la madre a un miembro del AMPA, necesitaba dinero para ir al Hospital Virgen de la Caridad porque iban a operar a su niña.

Después de la información y de la atención que tanto el AMPA como la empresa organizadora dieron a la madre de la menor, no entienden las intenciones de dicha madre, ya que la menor fue tratada en todo momento y la empresa se puso a su disposición a través de la compañía aseguradora".

QUINTO.- Conferido trámite de audiencia a la interesada, el 24 de noviembre de 2018 presenta escrito de alegaciones para ratificarse en las contenidas en el escrito inicial de reclamación, insistiendo en la existencia de una "culpa in vigilando" como causa del daño. Relata, asimismo, el proceso asistencial y rehabilitador seguido por la menor en el Hospital "Virgen de la Caridad" y en el Hospital "Los Arcos del Mar Menor", afirmando la reclamante que la Aseguradora "--" había rechazado hacerse cargo del tratamiento.

Con posterioridad, el 22 de marzo de 2019, la reclamante une al expediente un informe médico de valoración del daño padecido por la menor, que cuantifica en un total de 11.370,90 euros, en concepto de 206 días de curación, de los cuales 26 días lo serían de perjuicio grave, 136 de perjuicio moderado y 44 de perjuicio básico.

SEXTO.- El 30 de mayo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar la instructora que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, singularmente el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público educativo, dado que la Administración regional no participó en modo alguno en la organización, vigilancia o desarrollo de la actividad

durante la cual se produjo el incidente. La propuesta de resolución califica el evento de fiesta privada, señalando como único vínculo con el servicio público educativo el de realizarse en las instalaciones del Colegio, pero que considera insuficiente a efecto de establecer una relación causal entre el daño y el titular de las instalaciones.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante sendas comunicaciones interiores recibidas en el Consejo Jurídico los pasados 30 y 31 de mayo 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 ha sido presentada por la madre de la alumna menor de edad, a quien ha de reconocerse legitimación activa a los efectos previstos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en su condición de representante legal de la menor lesionada, ex artículo 162 del Código Civil.

La legitimación pasiva corresponde a la Consejería consultante en tanto que es titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño y a quien se dirige la reclamación, sin perjuicio de lo que más adelante se indica acerca de la ausencia de intervención de la Administración regional en la producción del daño.

II. La acción indemnizatoria se ejercitó el 17 de julio de 2018, antes del transcurso de un mes desde 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 la tramitación realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPACAP, sin que se observen carencias esenciales, si bien hubiera sido oportuno recabar información adicional acerca de cómo se comunicó a las familias la celebración del evento, en particular, si se les informaba de la existencia del toro mecánico.

Por otra parte, ha de recordarse que la consulta debe acompañarse de un extracto de secretaría, por así establecerlo el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, lo que no se ha cumplimentado en el presente caso.

TERCERA.- Elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa: inexistencia.

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, 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 con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley. Ahora bien, 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 marcadamente objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo 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, Sala 3^a, de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999).

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, caídas u hechos dañinos análogos acaecidos 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 en 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).

II. En definitiva, para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es preciso que concorra el necesario y adecuado nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño irrogado al particular.

En el supuesto sometido a consulta el título de imputación del daño al servicio público educativo se sitúa por la reclamante en el déficit de vigilancia que la Administración educativa habría desplegado sobre el desarrollo de la actividad festiva y, más en concreto, sobre el funcionamiento de la atracción en la que sufrió las lesiones su hija.

La propuesta de resolución, por su parte, niega que la Administración tuviera la obligación de desplegar una vigilancia sobre tal atracción, dado que ni había organizado la fiesta de fin de curso, ni colaboraba en su desarrollo, actuaciones éstas que habían correspondido por entero a la Asociación de Madres y Padres (AMPA), llegando a calificar el evento de "fiesta privada".

Ante planteamientos tan diametralmente opuestos, ha de partirse de señalar, como hace el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 271/2002, que el servicio público educativo se caracteriza, en su configuración actual, por una amplitud de fines y contenidos materiales que desbordan los más complejos diseños curriculares. En efecto, junto a la transmisión de saberes y enseñanzas propias de los diversos niveles, etapas, ciclos y grados del sistema educativo, el servicio público de referencia ha asumido como propio un amplio abanico de actividades, no necesariamente tipificadas por el ordenamiento jurídico, en pos de lograr el pleno desarrollo de la personalidad de sus usuarios, a cuyo fin han de tender los centros docentes en su desenvolvimiento, por mandato de los artículos 27.2 de la Constitución, 2.a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación y 1.a) de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (hoy 2.1, letra a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, LOE).

Ahora bien, la extensión del servicio educativo, la índole de la Administración educativa ni la objetivación alcanzada por el instituto de la responsabilidad patrimonial permiten concebir al servicio público "*como el centro de imputación automática de cualesquiera hechos que acaezcan en el área material de aquél, ni puede tampoco elevar la debida diligencia de los servidores públicos a un cuidado total sobre las personas que se encuentren en el recinto del servicio y de las conductas, del tipo que fueren, que aquéllas desarrollen dentro de él*" (en este sentido se pronuncia el dictamen 298/1994 del Consejo de Estado).

Así pues, la verificación de la imputabilidad a la Administración en supuestos como el ahora sometido a consulta debe huir de soluciones apriorísticas, de tal suerte que ni la producción de un accidente dentro del centro escolar es suficiente para atribuir sus consecuencias a la Administración titular del servicio, ni su acaecimiento fuera del recinto escolar o del horario lectivo son, por sí solos, elementos exonerantes de responsabilidad. En última instancia, la solución de este problema requiere la exacta ponderación de las condiciones subjetivas u objetivas, temporales o espaciales, que confluyen en el evento lesivo, que son las que, en su caso, permitirán apreciar si éste está vinculado, directa e inmediatamente, con el funcionamiento del servicio público.

Bajo esta orientación, corresponde ahora analizar las concretas circunstancias que rodearon el accidente de la menor.

El accidente ocurrió mientras se estaba desarrollando una actividad organizada por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos fuera del horario lectivo. Esta asociación, si bien de base privada pues tal es la naturaleza de sus miembros, tiene una relevancia pública, que le asigna la legislación educativa, toda vez que entre las finalidades de las Asociaciones de Padres de Alumnos está la de "colaborar en las actividades educativas de los Centros", según dispone el artículo 5.2.b) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, precepto que en su apartado 4 les concede la posibilidad de utilizar los locales e instalaciones de los Centros Docentes para la realización de las actividades que les son propias, a cuyo efecto los directores facilitarán la integración de dichas actividades en la vida escolar. De ahí que calificar el evento de "fiesta privada", como hace la propuesta de resolución, resulte excesivo.

En la práctica, dada la coherencia de los fines que respecta de la formación y educación de los niños se aprecia entre la labor de las AMPAs y de los centros educativos, esa integración de actividades que prevé la Ley se traduce en una estrecha colaboración entre ambos, de modo que a menudo las actividades organizadas por las asociaciones de padres se integran en la Programación General Anual (PGA) del centro, son objeto de consideración y aprobación por el Consejo Escolar, reciben la colaboración del personal docente del Colegio, ayudas económicas, etc. En tales supuestos en los que el centro y por extensión la Administración educativa se implica en la organización o en el desarrollo de las actividades programadas por las AMPAs, sí es posible encontrar casos en los que la jurisprudencia ha señalado la existencia de vinculación con el servicio público educativo y ha declarado la existencia de responsabilidad de la Administración educativa por los daños sufridos

por escolares en el marco de actividades organizadas por las asociaciones de padres. Así, por ejemplo, la STSJ Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 771/2007, de 4 de diciembre, o el Dictamen de este Consejo Jurídico número 346/2016.

Por el contrario, cuando la intervención de la Administración educativa se limita a ceder las instalaciones públicas para el desarrollo de la actividad organizada y desarrollada bajo la dirección de la asociación de padres, se rechaza la existencia de título de imputabilidad alguno. Es el caso del Dictamen 1316/2009 del Consejo Consultivo de Castilla y León:

"En el presente caso no ha existido un funcionamiento incorrecto del servicio público educativo, ya que la actividad que estaba realizando la niña ccccc, "taller de patinaje", no estaba organizada por el Centro docente, sino por la Asociación de Madres y Padres, que es quien contacta con el monitor. La circunstancia de que el Centro docente colaborase en el desarrollo de la actividad y facilitara el uso de un local, no parece suficiente título para imputar, ni siquiera en parte, la responsabilidad a la Administración Educativa, ya que aquélla no está comprendida en el ámbito de la organización de la actividad escolar en sentido estricto".

Ha de precisarse que, si el accidente se produce como consecuencia de defectos en las instalaciones cedidas, la organización de la actividad en exclusiva por la AMPA no es suficiente para romper el nexo causal y se declara la existencia de responsabilidad de la Administración titular del servicio educativo. Así, la STSJ Andalucía, (Sevilla) Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 651/2014, de 27 de junio.

En el supuesto de la fiesta de fin de curso que es objeto del presente Dictamen, el informe del Director del centro desvincula a este último de su organización, manifestando, además, que la actividad en cuestión ni se encontraba incluida en la PGA del centro, ni sus docentes colaboraban en la organización ni en el desarrollo de la misma, que enteramente corría a cargo de la AMPA. De hecho, el único vínculo de la actividad con el Colegio se sitúa en la utilización de las instalaciones del centro.

En tales circunstancias y dado que el accidente no se imputa a un defecto en la conservación o mantenimiento de las dependencias educativas, sino a la falta de vigilancia en el desarrollo de una actividad que suponía un riesgo de sufrir daños físicos, en especial para niños de tan corta edad como la hija de la reclamante, no es dable apreciar la existencia de un vínculo causal adecuado entre el daño y el funcionamiento del servicio público educativo, que en este caso se limitaría a la cesión de los espacios físicos en los que se ubicó la atracción de feria que produce el daño, sin asumir obligación alguna respecto al cuidado de los menores durante el desarrollo de la fiesta, pues aquélla correspondía por entero a la Asociación de Madres y Padres, que fue la que organizó el evento, contactó con la empresa suministradora del toro mecánico y dispuso lo necesario para la vigilancia de los alumnos, con varias madres expresamente comisionadas a tal efecto, además de los monitores facilitados por la propia empresa.

Según se desprende de los informes obrantes en el expediente, no consta que participara personal docente alguno en la organización y control del evento, éste no se incluyó en la PGA del centro -documento que conforme al artículo 125 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), ha de contener todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del centro, incluidos los proyectos, el currículo, las normas, y todos los planes de actuación acordados y aprobados- y ni siquiera se solicitó la autorización del equipo directivo del Colegio para el uso de las instalaciones, lo que no impidió su utilización dada la costumbre establecida en el centro. Adviértase que la ausencia de solicitud por escrito para el uso de las dependencias del centro determina, además, que no pueda considerarse acreditado que el equipo directivo del centro conociera de antemano la

intención de colocar la atracción de feria causante del daño, por lo que ni siquiera pudo exigir la adopción de medidas de seguridad adicionales (limitación de edad para su uso, por ejemplo) o, simplemente, desaconsejar su instalación, atendida la evidente elevación del riesgo de sufrir lesiones traumáticas que, por las propias características del toro mecánico, suponía para los alumnos.

En las circunstancias expresadas no se advierte la necesaria vinculación entre el servicio educativo y el daño padecido por la menor, lo que impide apreciar la existencia de nexo causal entre ambos. Y ello sin dejar de advertir que el daño tiene su mecanismo propio de reparación a través del contrato de seguro que cubría a la empresa suministradora de la atracción de feria causante de la lesión, habiendo procedido la AMPA a poner en contacto a la ahora reclamante con la aseguradora. Las diferencias existentes entre la actora y la aseguradora sobre la cobertura a prestar al siniestro y que se ponen de manifiesto en el expediente -rechazo del tratamiento de la niña por parte de la aseguradora, según manifiesta la madre, y omisión de aportación de determinados documentos por parte de aquélla, según la versión de la aseguradora que la Presidenta de la AMPA recoge en su informe-, es una cuestión que ha de ser dilucidada en el seno de la relación contractual establecida entre la Compañía aseguradora y las restantes partes e intervenientes en el contrato, y en la que la pretensión de la reclamante podrá deducirse, bien contra el asegurado, bien incluso, si fuera el caso, directamente contra el asegurador; pero nunca frente a una Administración que resulta totalmente ajena a dicha relación y que ninguna intervención causal ha tenido en la generación del daño.

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, toda vez que no concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.