



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **383/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de octubre 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 26 de noviembre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, en nombre y representación de su hija Y, debida a accidente escolar (expte. **317/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 16 de marzo de 2018 D.ª X, presentó, en el registro del I.E.S. "Doctor Pedro Guillén", de Archena (Murcia), dependiente de la Consejería consultante, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por el accidente sufrido por su hija menor de edad, Y, alumna de primer curso de Enseñanza Secundaria Obligatoria de dicho centro, solicitando indemnización por los gastos padecidos a causa del citado accidente escolar, acaecido el día 14 anterior. En la citada reclamación no expone como se produjeron los hechos pero en el apartado correspondiente del formulario utilizado hace constar la cifra de 230 € como el importe de la indemnización que solicita.

La reclamación junto con el informe del Director del Centro, fotocopia del Libro de Familia acreditativo de la filiación, así como la factura por ese importe de "--", de Archena, fueron remitidas por comunicación interior de 20 de abril de 2018 del Servicio de Promoción Educativa de la Dirección General de Atención a la Diversidad y Calidad Educativa de la Consejería de Educación Juventud y Deportes, al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la misma, para su tramitación.

SEGUNDO.- En el informe del accidente escolar del Director del Centro, sí se relatan los hechos de la siguiente manera: *"El día 14 de marzo de 2018 sobre las 13.55 horas de la tarde, la alumna lanza la bola al compañero Z. Éste batea y de forma accidental golpea las gafas. Rompe la montura, cayendo al suelo el cristal del ojo derecho. No precisó asistencia médica".*

TERCERO.- Con fecha de 5 de julio de 2018, la Secretaria General de la Consejería consultante dicta, por delegación, orden admitiendo a trámite la reclamación y designando instructora del procedimiento, remitiéndose notificación a la reclamante aunque no consta su recepción.

CUARTO.- Seguidamente la instructora solicita informe complementario al Director del centro, que mediante comunicación interior de 16 de julio de 2018 adjunta nuevo informe ratificándose en el emitido el 16 de marzo anterior, e indicando que la docente de la asignatura de educación física era doña P que fue testigo del suceso que también ratifica el informe 16 de marzo de 2018. Añade que la actividad está desarrollando se ajustaba los criterios establecidos en la programación docente por lo que no apreciaba ninguna falta de diligencia por parte de la docente así como que el material empleado en la actividad no presentaba ninguna anomalía o deficiencia y que el incidente se produjo de manera fortuita en el transcurso de la actividad planteada.

QUINTO.- Mediante oficio de 13 de septiembre de 2018 se acuerda la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente para la reclamante, no constando su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

SEXTO.- Por la instructora se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento del centro educativo y los daños por los que se reclama la indemnización.

SÉPTIMO.- En la fecha y por el órgano expresados en el encabezamiento del presente se solicitó Dictamen preceptivo 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 (LCJ), en relación con el 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. En lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamación se formula por persona interesada, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al sufrir los gastos por los que reclama indemnización y ser la representante legal de la menor que ha sufrido los daños, todo ello en los términos del artículo 162 del CC.

Respecto a la legitimación pasiva, la Consejería consultante es competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de educación.

II. La reclamación fue presentada dentro del plazo de un año establecido al efecto en el artículo 67.1 LPACAP.

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.

No consta en la documentación remitida la recepción por el interesado de las notificaciones practicadas (acuses de recibo). No obstante se aprecian los justificantes de registro de salida y se recoge en la propuesta de resolución la fecha de notificación de la apertura del trámite de audiencia, recordando a la Consejería consultante que habrá de incorporar tal documentación a los expedientes.

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".

Partiendo de lo anterior los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos actualmente en los artículos 32 y siguientes LRJSP y por abundante jurisprudencia recaída en la materia. En síntesis, 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. De esta manera, la responsabilidad patrimonial de la Administración se presenta configurada como una responsabilidad objetiva y directa.

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 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 de lo Contencioso Administrativo, de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999). Como ha señalado la doctrina, la limitación de ese carácter objetivo hay que buscarla en el discernimiento de los títulos y modalidades de imputación objetiva que permitan atribuir a la Administración las consecuencias de un hecho dañoso antijurídico, según resulta del artículo 34 LRJSP: *"sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste*

no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley".

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".*

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. La 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 del deporte 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.

En conclusión, para que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas sea exigible es preciso que concorra 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 del informe del centro sin prueba en contrario, el daño en cuestión se produjo de forma fortuita y 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.