Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **137/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de junio de 2022, 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 (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 8 de marzo de 2022 (COMINTER 67309 2022 03 08-00 14), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de su hija Y, debida a accidente escolar (exp. 2022_075), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.-Con fecha 17 de junio de 2016 D. X presenta en el I.E.S. "Vicente Medina" de Archena (registro de entrada núm. 26) escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por el accidente sufrido por su hija Y. En dicho escrito señala que el día 15 de diciembre de 2015, en el referido centro educativo, *"realizando una actividad-juego propuesto en la clase de E.F. recibió un balonazo en la cara que provocó la rotura de las gafas".*

Con la misma fecha 17 de junio de 2016 el Director del I.E.S. emite informe sobre el accidente escolar, señalando que el día 15 de diciembre de 2015, en clase de Educación Física, *"la alumna recibe un pelotazo fortuito durante la realización de una actividad en clase"* que le produce la rotura de las gafas.

Acompaña al escrito de reclamación una fotocopia del Libro de Familia y una factura de una óptica de Archena por importe de 36 euros. Aunque se aporta la referida factura, en el escrito de reclamación no se cuantifica la indemnización que se solicita.

SEGUNDO.-Con fecha 27 de junio de 2016 la Secretaria General de la Consejería de Educación y Universidades, por delegación de la Consejera, dicta Orden por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se designa instructor del procedimiento. Dicha Orden de inicio del procedimiento se notifica a la reclamante el día 16 de julio de 2016.

TERCERO.-Con fecha 1 de julio de 2016 el instructor del expediente solicita al Director del I.E.S. "Vicente Medina" informe sobre las circunstancias del accidente escolar. Y con fecha 12 de diciembre de 2016 dicho Director emite informe en los siguientes términos:

"Los hechos acaecidos se producen el martes 15 de diciembre de 2015 a 4ª hora del horario escolar (de 11:30 a 12:15), durante la clase de Educación Física con el profesor Y.

Según testimonio de dicho profesor y de algunos compañeros de curso presentes, este los envío a realizar una actividad de juego con balón. En un determinado momento, la alumna, Y, es golpeada en la cara por un balón procedente de un chute de un compañero, rompiéndose las gafas como resultado de dicho golpe. No se aprecian heridas ni otros daños personales. Un hecho totalmente fortuito.

Las instalaciones del Centro donde se realiza Educación Física, es decir, el patio interior del mismo, está perfectamente adecuado para dicho cometido".

CUARTO.-Con fecha 8 de septiembre de 2016 el instructor del expediente comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia; sin embargo, no consta que se hayan presentado documentos o formulado alegaciones en este trámite.

QUINTO.-Con fecha 8 de noviembre de 2016 el instructor del expediente formula propuesta de resolución en la que plantea *"que se dicte Orden de la Consejería de Educación y Universidades desestimando la solicitud de reclamación por daños y perjuicios presentada por Don X en nombre y representación de su hija menor de edad Y".*

SEXTO.-Con fecha 20 de diciembre de 2016 se solicita Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Y el Dictamen 179/2017 *"dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria, ya que procede completar la instrucción"*, considerando que *"en lo remitido, no consta que se comunicara al reclamante que subsanara su escrito valorando el daño, tampoco consta la notificación de la audiencia, ni se ha precisado la clase de ejercicio que practicaban los alumnos, ni si figuraba en la programación del Departamento".*

SÉPTIMO.-Con fecha 31 de enero de 2020 se notifica al reclamante la designación de una nueva instructora del expediente.

OCTAVO.-Con fecha 26 de febrero de 2020 la instructora del expediente, a la vista del referido Dictamen 179/2017, solicita al Director del I.E.S. *"nuevo informe aclaratorio precisando si la actividad que realizaban los alumnos figuraba en la programación del departamento, en el plazo de 10 días concedido al efecto, así como cualesquiera otras circunstancias que estime procedentes".*

Con fecha 27 de febrero de 2020 el Director informa que la actividad que realizaban los alumnos en el momento del accidente *"sí figuraba en la programación del departamento (práctica de balonmano)".*

NOVENO.-Con fecha 7 de septiembre de 2021 se notifica al reclamante la designación de un nuevo instructor del expediente.

Asimismo, con fecha 7 de septiembre de 2021, el nuevo instructor comunica al reclamante *"que en su solicitud de reclamación dejó sin rellenar el espacio destinado a la cantidad reclamada",* requiriéndole para que, a efectos de poder continuar el procedimiento, *"remita escrito a esta Consejería en el que confirme que la cantidad reclamada es de 36,00 euros (coincidiendo con la factura), o indique si reclama una cantidad distinta".*

Con fecha 20 de enero de 2022 el instructor del procedimiento suscribe diligencia en la que pone de manifiesto que *"al no recibir respuesta escrita, por parte del interesado del procedimiento, con objeto de subsanar su*

reclamación, para aclarar cuál es la cantidad que reclama en concepto de daños y perjuicios, el instructor procede a telefonear al interesado el 19 de enero de 2022", y que la madre de la alumna que sufrió la rotura de gafas *"confirma que la cantidad reclamada es de 36 euros, tal como consta en la factura de la óptica aportada al expediente".*

DÉCIMO.-Con fecha 26 de enero de 2022 el instructor del expediente, considerando finalizada la instrucción del procedimiento, comunica al reclamante un segundo trámite de audiencia. No consta que el reclamante haya presentado documentos o formulado alegaciones en este trámite.

UNDÉCIMO.-Con fecha 7 de marzo de 2022 el instructor del expediente, finalizada la instrucción del procedimiento, formula una segunda propuesta de resolución en la que plantea *"que se dicte Orden de la Consejería de Educación y Cultura desestimando la solicitud de reclamación por daños y perjuicios presentada por Don X,...",* considerando que *"la falta de antijuridicidad y la inexistencia del referido 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".*

DUODÉCIMO.-Con fecha 8 de marzo de 2022 se recaba el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo de los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo ya que versa 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 artículo 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y con el artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP). (Concordantes con lo dispuesto en el vigente artículo 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública -LPACAP-).

SEGUNDA.- Normativa aplicable, legitimación, plazo de ejercicio de la acción y procedimiento seguido.

I.-La disposición transitoria tercera de la LPACAP establece en su letra a) que *"a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".* Por lo tanto, como ya puso de manifiesto nuestro Dictamen 179/2017, dado que el procedimiento objeto del presente Dictamen se inició antes de la entrada en vigor de la LPACAP (el día 2 de octubre de 2016 según su disposición adicional séptima), resultan de aplicación los artículos 139 y siguientes de la LPAC y el referido RRP.

II.-D. X ostenta legitimación activa para reclamar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LPAC (concordante con lo dispuesto en el vigente artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-LRJSP-), tanto por ser la persona que debe proveer el abono de los gastos sufridos (artículo 154 del Código Civil), como por ser el representante legal de la menor que sufrió el accidente (artículo 162 del Código Civil).

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, que es la titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

III.-La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea dado que se ejercitó antes del transcurso del año que

para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 142.5 de la LPAC (concordante con lo dispuesto en el vigente artículo 67.1 de la LPACAP).

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 13.3 del RRP (concordante con lo dispuesto en el vigente artículo 91.3 de la LPACAP).

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Nexo causal y antijuridicidad del daño: inexistencia.

I.-La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución, que dispone que *"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 del precepto constitucional, los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial vienen establecidos en los artículos 139 y siguientes de la LPAC (concordantes con los artículos 32 y siguientes de la LRJSP) y en la 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.

Este Consejo Jurídico, al igual que en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares, 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. En este sentido se pronuncian las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, recurso 1662/1994, y de 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001; así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de novie mbre de 2006, recurso 668/2004, y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 718/2004, de 28 de noviembre.

En lo que respecta a la posible incardinación del hecho lesivo en el marco de la actividad administrativa, también ha tenido ocasión de pronunciarse el Consejo de Estado en relación con daños producidos de manera accidental o fortuita, considerando que el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no implica que la Administración deba indemnizar los daños derivados de todos y cada uno de los accidentes que se produzcan en los centros públicos educativos, sino únicamente aquellos en los que concurran los requisitos legalmente establecidos. En este sentido se pronuncian los Dictámenes del Consejo de Estado núms. 999/2004, 2489/2004 y 2212/2008; en este último Dictamen el Alto Órgano consultivo señala expresamente:

"Como ha declarado el Consejo de Estado en numerosos dictámenes anteriores, <no toda lesión que se produzca durante el desarrollo de una actividad programada comporta necesaria y automáticamente la declaración de responsabilidad de la Administración titular del Colegio en el que se desarrolle dicha actividad> (dictamen 2.671/2000). En un caso análogo (dictamen 1.501/2003), el Consejo de Estado dictaminó que <el daño aducido no guarda relación con el funcionamiento del servicio público educativo, ya que el accidente, aunque tuvo lugar en clase de Educación Física, no se produjo durante la realización de un concreto ejercicio gimnástico que comportase un riesgo significativo para los escolares -supuesto en el que existe un especial deber de cuidado-, sino cuando el alumno estaba corriendo y tropezó, cayendo de su propio pie, suceso que debe encuadrarse dentro

de los riesgos normales o generales de la vida en sociedad que no resultan imputables -por su pr opia naturaleza- a la actuación de la Administración educativa>. La Administración educativa no puede erigirse en aseguradora universal de todos los riesgos que se materialicen en los centros durante el horario lectivo".

Como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico (Dictámenes núms. 89/2014, 305/2021 y 67/2022, entre otros), para determinar si se puede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, resulta necesario analizar las circunstancias que se hayan producido en cada caso para precisar si han concurrido o no los requisitos legalmente establecidos en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, teniendo en cuenta que no todos los accidentes sufridos en el seno de una clase de Educación Física han de revestir el mismo tratamiento.

Debe partirse de la idea de que las clases que se imparten de esa asignatura no constituyen por sí mismas actividades generadoras de riesgo o, por lo menos, de riesgos que vayan más allá de los inherentes a la práctica de cualquier actividad deportiva que se realice de acuerdo con las reglas que le son propias. Por esa razón, resulta constante y reiterada la doctrina de los consejos consultivos que excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el ejercicio se desenvuelve en los márgenes del riesgo que en sí mismo encierra la práctica deportiva.

Así pues, en el desarrollo de una actividad deportiva usual, ordinaria o generadora de un riesgo normal no deben concurrir elementos especiales de peligrosidad, de tal modo que los accidentes que puedan producirse durante su ejecución deben considerarse hechos casuales acontecidos con ocasión de la prestación del servicio público educativo, pero no directamente provocados como consecuencia de su funcionamiento, por lo que deben ser asumidos por aquellos que la practican. (En este sentido se puede citar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 885/2007, de 7 de diciembre, que señala que *"no existe, como se ha señalado anteriormente, una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público educativo, ni tampoco una antijuridicidad el daño, pues la caída que sufrió la alumna no tuvo su causa en una peligrosidad especial del ejercicio practicado, ni en un defecto de l as instalaciones, sino que es un riesgo normal y asumible en una clase de educación física, en la que por el propio contenido de la asignatura existe siempre el riesgo de que se produzca alguna lesión"*).

Sin embargo, en otras ocasiones, la propia naturaleza del ejercicio a desarrollar y las propias circunstancias en las que pueda llevarse a cabo pueden generar un riesgo susceptible de producir un daño, y si así ocurriese correspondería indemnizarlos al que ha puesto en marcha el mecanismo de riesgo que excede de los patrones socialmente aceptables, según tiene declarado el Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de octubre de 1998, recaída en el recurso 2356/1994).

Nos referimos a aquellos supuestos en los que los daños pudiesen producirse como consecuencia de la realización de un ejercicio deportivo ordenado por el profesor siempre que fuese irrazonable o imprudente por no ser adecuado a las características personales del alumno, especialmente de edad o de complexión física; cuando las instrucciones que se hubiesen cursado fuesen incorrectas, inadecuadas o inoportunas, o siempre que la realización del ejercicio pudiese comportar un riesgo significativo para los escolares y no se hubiese observado un especial deber de cuidado o vigilancia o no se hubiesen adoptado las medidas de precaución que resulten habituales, ajustadas a la pauta de diligencia exigible a un buen padre de familia. De ese modo, para que se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración resulta necesario tomar en consideración la posible conjunción de circunstancias tales como la peligrosidad de la actividad, la falta de supervisión por parte del profesorado y la edad de los propios alumnos.

II.-En el presente caso, según se desprende de la documentación aportada al procedimiento, el accidente se produjo en clase de Educación Física cuando *"la alumna recibe un pelotazo fortuito durante la realización de una actividad"* que le produce la rotura de las gafas.

La Dirección del centro educativo ha puesto de manifiesto que la actividad que realizaban los alumnos *"sí figuraba en la programación del departamento (práctica de balonmano)"*; y, por otra parte, el informe de dicha Dirección señala que *"las instalaciones del Centro donde se realiza Educación Física, es decir, el patio interior del mismo, está perfectamente adecuado para dicho cometido".* Por lo tanto, se deduce del expediente que la actividad realizada por los alumnos era adecuada para su edad, y que no concurrían circunstancias generadoras de un

riesgo adicional que pudieran haber confluido de algún modo en la producción del daño.

Asimismo, el informe de la Dirección del centro educativo señala que el profesor de Educación Física se encontraba presente en el momento del accidente, y que *"según testimonio de dicho profesor y de algunos compañeros de curso presentes"* fue *"un hecho totalmente fortuito".* Por lo tanto, se deduce del expediente que el evento dañoso se produjo de manera fortuita y accidental, que no hubo intencionalidad por parte del alumno que lanzó el balón, y que el accidente resultó imposible de evitar para el profesor que supervisaba la actividad.

En consecuencia, ha quedado acreditado en el expediente que con ocasión de la prestación del servicio público educativo se ha producido un daño, pero no ha quedado acreditado que el daño producido guarde relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, ni que resulte imputable a la actuación de la Administración educativa. De hecho, el reclamante no efectúa una imputación expresa del daño a una determinada acción u omisión del servicio público docente, por lo que cabe deducir que su reclamación se basa tan solo en el hecho de que el accidente se produjo en un centro de titularidad pública. En consecuencia, la falta de antijuridicidad y la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio educativo impiden que pueda considerarse 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 por no haberse acreditado la existencia de una relación de causalidad adecuada entre la prestación del servicio público educativo y el daño sufrido por la alumna, cuya antijuridicidad tampoco ha sido demostrada.

No obstante, V.E. resolverá.