



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 340/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de diciembre 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 Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 26 de agosto de 2022 (COMINTER número 233998), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, en representación de su hijo Y, por daños debidos a accidente escolar (exp. 2022_268), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 12 de noviembre de 2021 D.ª X presenta en el I.E.S. “San Isidoro” de Cartagena escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por su hijo Y en dicho centro el día 25 de octubre de 2021. En el escrito señala que durante el recreo *“mi hijo estaba en el patio, se le cayeron las gafas y pasó una niña y se las pisó”,* y que *“las gafas eran nuevas y quedaron rotas totalmente así que tuve que mandar hacer otras”,* por lo que solicita que *“se me indemnice en la cantidad de 105 euros”.*

Con la misma fecha 12 de noviembre de 2021 la Directora del I.E.S. remite el escrito de reclamación a la entonces Consejería de Educación y Cultura, acompañado de los siguientes documentos: una copia de los documentos de identidad de D.ª X y de su hijo Y; una copia compulsada de la inscripción del nacimiento de Y en el Registro Civil de Ecuador; y una factura de fecha 26 de octubre de 2021 emitida por una óptica de Cartagena, en concepto de *“montura con lentes correctoras de lejos”,* por un importe total de 105,00 euros.

En la documentación remitida por la Directora del I.E.S. no consta informe del centro escolar con la descripción del accidente.

SEGUNDO.- Con fecha 24 de noviembre de 2021 la Secretaria General de la Consejería de Educación y Cultura, por delegación de la Consejera, dicta Orden por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se designa instructora del procedimiento. Dicha Orden de inicio del procedimiento se notifica a la reclamante con fecha 30 de noviembre de 2021.

TERCERO.- Con fecha 29 de noviembre de 2021 la instructora del expediente solicita a la Directora del I.E.S. informe sobre los siguientes extremos: *“Relato pormenorizado de los hechos y, en particular, en lo que se refiere al carácter fortuito o no del incidente”; “Si el incidente fue presenciado por la persona encargada de la vigilancia en el recreo y/o por cualquier otra persona presente, debiendo aportar cada uno de ellos testimonio de lo ocurrido”; “Si la actividad del recreo se estaba desarrollando con normalidad y de acuerdo con la práctica habitual”; “Cualquier otra consideración que estime procedente a los efectos de determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de esta Administración por los hechos ocurridos”.*

Con fecha 2 de diciembre de 2021 la Directora del I.E.S, sin dar respuesta detallada a las referidas preguntas, informa que *“estando en el recreo jugando con sus compañeros se cayeron las gafas del alumno y de forma accidental otro compañero las pisó rompiéndolas”*, señalando como personas presentes en el accidente *“el profesor de guardia y compañeros de clase”*.

CUARTO.- Con fecha 5 de mayo de 2022 la instructora reitera la petición de informe, solicitando expresamente el testimonio del profesor presente en el accidente: *“en el momento de ocurrir los hechos estaba presente el profesor de guardia, Z, por lo que al ser esta persona la encargada de vigilar durante el recreo, se requiere para que se aporte testimonio del mismo relatando lo ocurrido e indicando si, en su caso, la actividad del recreo se estaba desarrollando con normalidad y de acuerdo con la práctica habitual”*.

Con fecha 10 de mayo de 2022 el profesor de guardia informa en los siguientes términos:

“Durante el recreo del 25/10/2021, yo, Z, profesor del IES San Isidoro presencié los hechos que a continuación expongo:

El alumno Y se encontraba, junto con otros dos compañeros, jugando en el patio, muy cerca de mí.

Durante ese juego de los tres niños se produjo la caída de las gafas de Y, con la mala fortuna de ir a parar a los pies de uno de sus compañeros que, de forma totalmente involuntaria, las pisó, quedando las gafas totalmente rotas.

Quiero destacar que en ningún momento los niños hicieron nada que no entre dentro de lo normal durante el periodo de recreo, ni se produjo ningún altercado de ningún tipo. Todo fue producto de la mala fortuna.

No existió ningún tipo de intencionalidad por parte del alumno que pisó las gafas”.

QUINTO.- En la propuesta de resolución la instructora del expediente señala que *“mediante oficio de fecha 11 de mayo de 2022, notificado el 17 de mayo de 2022, se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia para que pueda tomar vista del expediente notificado, a efectos de que la interesada pueda entregar documentación o realizar las alegaciones que considere convenientes”*. Asimismo, señala la instructora que *“la reclamante no ha hecho uso de este derecho”* (En los mismos términos se pronuncia el extracto de secretaria de fecha 26 de agosto de 2022).

Sin embargo, en el expediente remitido a este Consejo no consta ni el referido oficio ni la documentación acreditativa de la notificación que se indica. Por lo tanto, dado que el trámite de audiencia es un trámite esencial del procedimiento, la Consejería proponente deberá dejar constancia en el expediente de la documentación que acredite la concesión de dicho trámite.

SEXTO.- Con fecha 26 de julio de 2022 la instructora del expediente formula propuesta de resolución en la que plantea *“que se dicte Orden de la Consejera de Educación desestimando la reclamación por daños y perjuicios presentada por D^a X, madre del alumno Y, por los daños y perjuicios sufridos el día 25 de octubre de 2021 en el IES San Isidro de Cartagena (Murcia)”*. Considerando que *“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”*.

SÉPTIMO.- Con fecha 26 de agosto de 2022 se recaba el Dictamen 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 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción y procedimiento seguido.

I.- D^a. X ostenta legitimación activa para reclamar, de conformidad con lo dispuesto en el 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 la representante legal del 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.

II.- 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 67.1 de la LPACAP; el hecho lesivo se produjo el día 25 de octubre de 2021 y la Orden por la que se admite a trámite la reclamación se dictó el día 24 de noviembre de 2021

III.- El examen conjunto de la documentación remitida, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo siguiente, 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 plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPACAP.

Como se ha dicho en el antecedente quinto, dado que el trámite de audiencia es un trámite esencial del procedimiento, la Consejería proponente deberá dejar constancia en el expediente de la documentación que acredite la concesión de dicho trámite al reclamante.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Nexa 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 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:

-Que el daño o perjuicio sea real y efectivo, 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.

-Que no concurra causa 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 noviembre 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.

La Doctrina de este Consejo Jurídico reiteradamente ha propugnado la ausencia de relación de causalidad cuando los hechos se producen fortuitamente, dentro del riesgo que suponen las actividades lúdicas de los escolares durante el tiempo de recreo, y no por falta de la vigilancia exigida al profesorado. En este sentido se pronuncian los Dictámenes 260/2017, 120/2021 y 266/2021.

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 26 de septiembre de 2002, recaída en el recurso 246/2001, *“tratándose de perjuicios derivados de sucesos ocurridos en centros escolares, ya ha señalado esta Sección (sentencias de 16 de marzo de 2000 y 8 de marzo de 2001, entre otras), que no todo hecho y consecuencias producidos en un Centro docente pueden imputarse al funcionamiento del servicio, sino que es necesario que sean atribuibles como propios o inherentes a alguno de los factores que lo componen: función o actividad docente, instalaciones o elementos materiales y vigilancia o custodia, y no a otros factores concurrentes ajenos al servicio y propios del afectado”*.

II.- En el presente caso, según se desprende de la documentación aportada al procedimiento, el accidente se produjo cuando *“el alumno Y se encontraba, junto con otros dos compañeros, jugando en el patio”, y “durante ese juego de los tres niños se produjo la caída de las gafas de Y, con la mala fortuna de ir a parar a los pies de uno de sus compañeros que, de forma totalmente involuntaria, las pisó, quedando las gafas totalmente rotas”*.

Tanto el informe de la Directora del I.E.S. (*“se cayeron las gafas del alumno y de forma accidental otro compañero las pisó rompiéndolas”*), como el informe del profesor de guardia presente en el momento del accidente (*“todo fue producto de la mala fortuna”*), ponen de manifiesto, sin que se haya practicado prueba en contrario, que el evento dañoso se produjo de manera totalmente fortuita.

El informe del referido profesor de guardia, encargado de vigilar durante el recreo, señala que *“en ningún momento los niños hicieron nada que no entre dentro de lo normal durante el periodo de recreo, ni se produjo ningún altercado de ningún tipo”*. Nada indica en el expediente que la actividad realizada por los alumnos fuera inadecuada para su edad, ni que concurrieran circunstancias generadoras de un riesgo adicional que pudieran haber confluído de algún modo en la producción del daño (y que hubieran exigido un especial deber de cuidado por parte del profesor).

Y nada indica que dicho profesor no hiciera su labor de custodia con la diligencia debida. A la vista del expediente debe considerarse que el accidente resultó imposible de evitar, teniendo en cuenta que, como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico, el deber de vigilancia del profesorado no puede extenderse a todos y cada uno de los movimientos de cada alumno y durante todo el tiempo de permanencia en el centro educativo (entre otros, en los Dictámenes núms. 93/2021, 126/2021 y 60/2022).

Por otra parte, el referido informe del profesor de guardia, sin prueba en contrario, señala que *“no existió ningún tipo de intencionalidad por parte del alumno que pisó las gafas”*. Y al respecto debe tenerse en cuenta que, incluso en supuestos en que los daños se producen como consecuencia de actuaciones de otros alumnos, en un contexto

de actividades lúdicas o libres, en los que el ánimo de los niños no es dañar ni agredir, y en el que los daños son una consecuencia involuntaria y fortuita, es doctrina asentada tanto por el Consejo de Estado como por este Consejo Jurídico que no existe el necesario nexo causal entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos docentes (entre otros, los Dictámenes núms. 169/2012, 28/2019 y 295/2021).

Por lo tanto, 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, la 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. Y, como señala el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1826/2002, *“...la alumna tenía necesidad de llevar habitualmente gafas graduadas, por lo que la posibilidad de caída de las mismas es un riesgo consustancial a su propia condición física que, por el hecho de materializarse en un centro público educativo, no tiene que ser asumido por la Administración educativa”*. 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 las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se deberá dejar constancia en el expediente de la documentación que acredite la concesión del trámite de audiencia, de conformidad con lo expuesto en el antecedente quinto y en la consideración segunda.

SEGUNDA.- 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 el alumno, cuya antijuridicidad tampoco ha sido demostrada.

No obstante, V.E. resolverá.