



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 52/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de marzo de 2023, 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 6 de octubre de 2022 (COMINTER número 271935), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de su hijo Y, por daños debidos a accidente escolar (exp. 2022_311), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.-Con fecha 15 de diciembre de 2021 D. X presenta, frente a la Consejería de Educación y Cultura (actualmente Consejería de Educación), reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por su hijo menor de edad, Y, el día 16 de noviembre de 2021 en el CEIP “Don José Marín” de Cieza.

En su escrito de reclamación señala que el menor *“sufrió una caída a la entrada del centro”*, por lo que solicita que *“se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración Educativa y se me indemnice en la cantidad de 100 euros”*. Acompañan a dicho escrito de reclamación:

- Una fotocopia del Libro de Familia, que acredita que el menor Y es hijo de D. X.
- Una factura de una clínica odontológica de fecha 14 de diciembre de 2021, en concepto de tratamientos de *“reconstrucción”* realizados a Y, por un importe total de 100 euros.
- Un informe del Director del CEIP de 15 de diciembre de 2021, que señala que el día 16 de noviembre de 2021, en el patio del Colegio, *“al entrar al centro tropezó y cayó dándose un golpe en la boca; provocándole así la rotura parcial de los incisivos superiores”*.

SEGUNDO.-Con fecha 13 de enero de 2022, la Secretaria General de la entonces 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 al reclamante el día 26 de enero de 2022.

TERCERO.-Con fecha 31 de marzo de 2022, la instructora del procedimiento solicita informe complementario al Director del CEIP, quien, con fecha 7 de abril de 2022, emite informe en los siguientes términos:

“El día 16 de noviembre de 2021, el alumno Y, accedió al centro por la puerta principal y, en uno de los pasillos

que dan acceso al lugar donde hace su curso la fila para entrar al centro, tropezó debido al mal estado del pavimento del suelo, ya que una losa se encontraba levantada debido a las raíces de los árboles.

Este hecho motivó que el niño se cayera en el suelo produciéndose así una contusión en la boca, lo que originó una rotura parcial de los incisivos superiores derechos.

Inmediatamente el niño fue atendido en el centro.

Tengo conocimiento de estos hechos, porque una vez curado, Y me explicó lo sucedido, llevándome al sitio donde ocurrió el accidente. Allí pude comprobar el mal estado en el que se encontraba el enlosado. Señalar que antes del arreglo de la losa, días posteriores al accidente tropezó otro alumno en la hora del patio sin llegar a producirse ninguna lesión.

Inmediatamente el Director del Centro, una vez que Y fue recogido por el padre para llevarlo al centro de salud, se puso en contacto con el Ayuntamiento de Cieza a través del Portal de Servicio al ciudadano 'X CIEZA', y comunicó el hecho, demandando el arreglo inmediato del desperfecto. La losa fue levantada y nivelada por operarios del Ayuntamiento de Cieza.

El centro no dispone de ningún tipo de seguro para daños”.

CUARTO.-Con fecha 20 de abril de 2022, se notifica al reclamante el cambio de instructora del expediente, dado que la anterior ha dejado de prestar servicios en la Consejería.

QUINTO.-Con fecha 12 de mayo de 2022, la instructora del expediente comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia, para que pueda “tomar vista del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime pertinentes”. No consta que el reclamante haya hecho uso de este derecho.

Con fecha 15 de septiembre la instructora concede también trámite de audiencia al Ayuntamiento de Cieza, sin que conste que el Ayuntamiento haya formulado alegación alguna.

SEXTO.-Con fecha 3 de octubre de 2022 la instructora del expediente formula propuesta de resolución en la que plantea “que se dicte Orden de la Consejera de Educación estimando la solicitud de reclamación por daños y perjuicios presentada por D. X, en representación de su hijo menor de edad, Y, por los daños y perjuicios sufridos en el CEIP “Don José Marín” de Cieza, por existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado”.

SÉPTIMO.-Con fecha 6 de octubre de 2022 se recaba el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y el preceptivo índice de documentos.

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. 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 el representante legal del

menor que sufrió el accidente (artículo 162 del Código Civil).

II.-En relación con la legitimación pasiva deber señalarse que, en principio, se ha establecido como causa eficiente del accidente escolar el *“mal estado del pavimento del suelo, ya que una losa se encontraba levantada debido a las raíces de los árboles”*. Y debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional decimoquinta, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, *“la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo...”*.

Al respecto, ya en nuestro Dictamen núm. 128/2003 se reconoció la posibilidad de que el particular lesionado pudiera plantear en estos casos la reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional (que gozaría, en consecuencia, de legitimación pasiva) puesto que, como prestadora habitual del servicio público educativo, es la persona pública que se encuentra en mejor situación para prevenir o evitar los daños que puedan producirse, y si no despliega con eficacia esa labor de supervisión incurre en una clara falta *“in vigilando”* o *“in omittendo”* que puede provocar, si concurren los elementos necesarios para ello, la consiguiente responsabilidad administrativa.

Particularmente, se apuntaba en dicho Dictamen que *“en el supuesto sometido a Dictamen no sólo se da la circunstancia de que la interesada ha deducido su reclamación frente a la Administración autonómica, a la que se ha de considerar una de las posibles legitimadas con base en las competencias de gestión del servicio público educativo que le fueron transferidas mediante el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sino que, además, no puede obviarse el deber de vigilancia que la Administración educativa, Consejería de Educación y Cultura, ha de desplegar con el fin de que las distintas instalaciones de los colegios estén en las necesarias condiciones de seguridad, obligación que se ve acentuada en lo que se refiere a elementos arquitectónicos que son utilizados constantemente por los alumnos. En este sentido no cabe duda de que, con independencia de quien sea el titular de la función de conservación, correspondía a la institución educativa promover la restitución del pavimento de la rampa, evitando así el mantenimiento de unas condiciones de riesgo que se han desvelado especialmente peligrosas para la integridad física de los menores”*.

Sobre la base de dichas consideraciones (que se reproducen en los Dictámenes de este Consejo Jurídico núms. 72/2004, 33/2007, 381/2016 y 286/2020) debe atribuirse la legitimación pasiva a la Administración educativa regional.

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 67.1 de la LPACAP; el hecho lesivo se produjo el día 16 de noviembre de 2021 y la reclamación se interpuso el siguiente día 15 de diciembre.

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; consta en el expediente que se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable, se ha conferido trámite de audiencia al interesado y se ha solicitado el Dictamen de este Consejo Jurídico.

No obstante, debe ponerse de manifiesto que no se ha adjuntado el extracto de secretaría que ha de acompañar a la solicitud de Dictamen a este Consejo, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998 de 2 de abril.

TERCERA.-Elementos de la responsabilidad patrimonial. Nexos causal y antijuridicidad del daño: existencia.

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.

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.-A la vista de la declaración del Director y de su inmediatez a los hechos que motivan la reclamación, consta en el expediente sin prueba en contrario que el accidente se produjo en el centro educativo, tras acceder al centro por la puerta principal, *“en uno de los pasillos que dan acceso al lugar donde hace su curso la fila para entrar al centro”*. Y también ha quedado acreditado, sin que tampoco se haya practicado prueba en contrario, que *“tropezó debido al mal estado del pavimento del suelo, ya que una losa se encontraba levantada debido a las raíces de los árboles”*. El Director del centro señala en su informe que en el lugar concreto del accidente *“pude comprobar el mal estado en el que se encontraba el enlosado”*, y que *“días posteriores al accidente tropezó otro alumno en la hora del patio sin llegar a producirse ninguna lesión”*.

Como ya puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 3364/2000, *“las instalaciones escolares deben reunir las condiciones de seguridad necesarias para evitar cualquier tipo de riesgo a la integridad física de los alumnos”*. Y por esta razón el Consejo de Estado reiteradamente ha puesto de manifiesto que cuando el daño *“se produce a consecuencia del mal estado de las instalaciones escolares”* debe considerarse que *“existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para estimar la pretensión indemnizatoria”* (entre otros, Dictámenes núms. 1167/2002 y 1285/2004). En el mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente este Consejo Jurídico (entre otros, Dictámenes núms. 381/2016 y 286/2020).

Por lo tanto, en este caso debe considerarse que el accidente se produjo a causa del mal estado del enlosado del centro, y que, en consecuencia, el daño puede imputarse al servicio público educativo. Además, el daño debe considerarse antijurídico, ya que el riesgo inherente a la utilización del servicio público educativo ha rebasado en este caso los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (en este sentido se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de octubre de 1998, y también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de las Palmas de Gran Canaria en Sentencia de 21 de enero de 2020).

III.-Finalmente, debe hacerse alusión a las consecuencias que se derivan del hecho de que, por omisión, tanto la Administración autonómica como la municipal hayan intervenido en la producción del daño. La posibilidad de que

exista una responsabilidad compartida o concurrente entre ambas Administraciones (en el caso de la Administración autonómica, como titular de la competencia de prestación de la docencia no universitaria en sus diversos niveles, y en el caso de la Administración Local, como titular de la competencia en materia de conservación, mantenimiento y vigilancia de las instalaciones en las que se presta el servicio público educativo) no quita -sino que más bien impone- que la fijación de la responsabilidad se realice en atención a las específicas circunstancias que puedan concurrir en el caso concreto.

En ese sentido, el Consejo de Estado reconoció de manera expresa en su Dictamen núm. 3.825/1997 que *“en definitiva, en este tipo de supuestos es posible que las consecuencias derivadas del suceso sean enteramente imputables al Ayuntamiento encargado de la conservación del recinto escolar, exclusivamente a la Administración educativa o bien a ambas, pues nada impide que se produzca una concurrencia de causas que permitan llegar a reconocer una responsabilidad solidaria de ambas Administraciones frente al perjudicado, y sin perjuicio del reparto interno que deba asumir cada una de dichas Administraciones por la indemnización que cualquiera de ellas haya tenido que abonar, solución esta última (responsabilidad solidaria) congruente con lo previsto en el vigente artículo 140 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”*.

El artículo 33.2 de la LRJSP impone que cuando se hayan producido supuestos de actuación concurrente no encuadrables en fórmulas conjuntas de actuación se debe fijar la responsabilidad de cada Administración atendiendo a criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. Sólo cuando no sea posible efectuar dicha determinación se considerará que la responsabilidad es solidaria.

En este caso, el criterio de competencia se muestra especialmente idóneo para llevar a cabo ese deslinde de responsabilidades, y su aplicación lleva aparejada que se deba atribuir o imputar el efecto dañoso de manera exclusiva a la Administración regional, por omisión de su deber de evitar el daño. La Administración regional es la que goza de la titularidad del servicio público educativo, y la que disfruta de la competencia más clara para poder prevenir o evitar el daño que se ha causado. De hecho, como pone de manifiesto el informe del Director del Centro, cuando solicitó la reparación del pavimento (*“se puso en contacto con el Ayuntamiento de Cieza..., y comunicó el hecho, demandando el arreglo inmediato del desperfecto”*) el Ayuntamiento procedió a realizar los arreglos correspondientes (*“la losa fue levantada y nivelada por operarios del Ayuntamiento de Cieza”*); por lo que es razonable considerar que la Administración educativa debió solicitar al Ayuntamiento las correspondientes reparaciones antes de que se produjeran los accidentes que señala dicho informe (*“días posteriores al accidente tropezó otro alumno en la hora del patio”*).

Al respecto, procede traer a colación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010, recaída en el recurso de casación núm. 685/2009, que señala:

“La causa origen del resultado lesivo acaecido, tanto en el sentido de ser la inicial, como en el más importante de ser la que permitió que tal resultado acaeciera, de suerte que sin ella no se hubiera producido, pertenece, se integra o sitúa en el ámbito del funcionamiento del servicio público educativo, no siendo ajena a él; pues esa causa fue la existencia en la pared o tapia de cierre del espacio utilizado para el recreo de los alumnos de enseñanza infantil y primaria de un hueco o agujero (...) En sí mismo, por razón de esas características, y más aún si se tiene en consideración la edad de los alumnos que cursan esas enseñanzas, un hueco o agujero así es un foco de riesgo (...)

Si ello es así, y lo es a nuestro juicio, el adecuado cumplimiento de las funciones tuitivas y de vigilancia que pesan, tanto sobre quienes dirigen el funcionamiento y actividades del Centro, como sobre el personal docente que ha de acompañar a los alumnos en el tiempo de recreo, exigían haber percibido con antelación la existencia del hueco o agujero y haber adoptado de modo inmediato las medidas necesarias para evitar la aproximación a él de los alumnos (...)

Lo expuesto conduce derechamente a estimar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración educativa autonómica.

Pero no de la Administración municipal, pese a los deberes que pesan sobre el Municipio de conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a Centros dependientes de las Administraciones educativas que impartan enseñanzas como las que impartía el Colegio de autos. Es así, porque el estudio de las actuaciones

no nos permite afirmar que el repetido hueco o agujero se hubiera abierto con una antelación mayor que la que señala la sentencia de instancia en su fundamento de derecho segundo, antes transcrito, ni, lo que es más importante, que desde el Centro educativo se hubiera puesto en conocimiento del Ayuntamiento la existencia de aquél”.

En definitiva, por lo expuesto, debe considerarse que, en el presente caso, existe el necesario nexo de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público educativo, ya que correspondía a sus funcionarios vigilar y promover lo necesario para garantizar el mantenimiento de las debidas condiciones de seguridad de las instalaciones del CEIP y, por lo tanto, debe considerarse que existe un título de imputación suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial exclusiva de la Administración regional.

CUARTA.-Acerca del quantum indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el servicio público educativo, procede, como señala el artículo 91.2 de la LPACAP, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.

El reclamante ha solicitado un resarcimiento de 100 euros por el perjuicio sufrido (*“se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración Educativa y se me indemnice en la cantidad de 100 euros”*), aportando como prueba una factura de una clínica odontológica de fecha 14 de diciembre de 2021, en concepto de tratamientos de *“reconstrucción”* realizados a Y, por el referido importe de 100 euros. Dicha cuantía debe entenderse como no discutida, dado que no consta en el expediente ninguna manifestación en contrario, por lo que procede aceptar el importe reclamado.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la referida cuantía deberá actualizarse de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, dado que ha quedado acreditada la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño sufrido, cuya antijuridicidad también ha resultado debidamente constatada.

SEGUNDA.-La cuantía de la indemnización a abonar al reclamante debería ajustarse a lo que se indica en la Consideración cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.