



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **163/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de junio 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 Educación (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 21 de diciembre de 2022 (COMINTER 350931), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de su hijo Y, por daños debidos a accidente escolar (exp. 2022_376), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de enero de 2022, el Instituto de Educación Secundaria Obligatoria (IES) Sierra Almenara, de Purias – Lorca, emite un informe sobre el accidente sufrido por un alumno del centro el día 13 de enero de 2022 a las 14 horas durante la clase de Educación Física y, en concreto, mientras realizaban ejercicios de voleibol. Este recibió un balonazo en la cara, lo que provocó la rotura de la montura de sus gafas, quedando este hecho acreditado por varias imágenes que se adjuntan al documento. El informe lo firma el docente presente cuando tuvieron lugar los hechos, dejando constancia de que el incidente ocurrió en su presencia.

SEGUNDO.- El 24 de febrero de 2022, Dña. X, actuando en nombre y representación de su hijo menor Y, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración Educativa regional.

En ella expone que el menor, estudiante de 2º de la ESO del centro educativo referido, sufrió, durante la clase de educación física del día 13 de enero de 2022, el impacto de un balón, provocando este la rotura de las gafas.

Acompaña a su escrito de reclamación factura del centro óptico “--” por importe de 21,75 euros, cantidad ésta que reclama en concepto de indemnización.

TERCERO.- La solicitud de indemnización se remite a la Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras de la Consejería de Educación mediante comunicación interior nº. 54513/2022 el día 25 de febrero de 2022. Con ella se adjunta el *Informe de Accidente Escolar* elaborado 13 de enero por el Director del Centro en los siguientes términos:

“En horario de clase el alumno Y recibe un balonazo en el rostro que le ocasiona la rotura de las gafas”.

CUARTO.- El 3 de marzo de 2022, el Secretario del instituto remite una comunicación interior (nº. 62243/2022) a la Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras ya citada con motivo de presentar el Libro de Familia del menor solicitado previamente, aunque no consta en el expediente dicha solicitud.

QUINTO.- Con fecha 4 de marzo de 2022, la Jefa de Servicio de Promoción Educativa en materia de Transporte

Escolar dirige a la Secretaría General de la Consejería de Educación los archivos de los documentos recibidos relativos al expediente, así como los principales datos del caso, por medio de comunicación interna nº. 63072/2022.

SEXTO.- La Secretaría General de la Consejería consultante, por delegación de la Consejera, dicta una Orden el 28 de septiembre de 2022 por la que acuerda admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada -según se dice- por Dña. X y designa a la instructora del procedimiento.

El mismo día, la instructora emite un escrito por medio del cual se procede a notificar a Dña. X el contenido de la Orden de la Consejera de Educación. Dicha resolución contiene 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) y, por tanto, le informa del plazo de duración del procedimiento y del efecto negativo del silencio administrativo, pero no le da a conocer la fecha en que la solicitud tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación, aspecto exigido por el referido precepto.

Este documento fue notificado a Dña. X en el domicilio familiar el día 4 de octubre de 2022 a las 12:35 horas, siendo el primer intento de entrega.

SÉPTIMO.- Mediante oficio de la instructora del procedimiento, de 28 de septiembre de 2022, se solicita a la Dirección del centro educativo citado que emita un informe acerca de los elementos que rodean la producción del incidente tales como el estado del suelo y el carácter imprevisible o no de los hechos que se exponen en la solicitud de indemnización. Este debe contener, asimismo, la declaración del profesor/a presente en el momento de los hechos sobre ciertos extremos relativos al desarrollo de los acontecimientos descritos y a las circunstancias en las que los mismos tuvieron lugar.

OCTAVO.- El 6 de octubre de 2022 se remite al Servicio Jurídico, mediante comunicación interior nº. 272241/2022, informe del Director del centro educativo en el que se expone la inexistencia de desperfectos en el suelo que pudieran propiciar el incidente y la imposibilidad de haberlo impedido. En cuanto a la declaración del docente implicado, este indicó lo siguiente: *"Los alumnos de la clase estaban distribuidos practicando voleibol. El alumno estaba practicando voleibol con su equipo en la zona que tenía destinada a ello, y recibió un balonazo fortuito que le impactó en las gafas provocando que estas cayeran al suelo y se rompieron"*. Asimismo, recalcó el carácter supervisado de la actividad y calificó la situación como normal en el marco de una clase práctica, siendo, por tanto, el accidente fortuito e imprevisible.

NOVENO.- Mediante oficio de 14 de noviembre de 2022 (notificado a Dña. X el día 17 de noviembre de 2022), se acordó la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente para el interesado, que no ha hecho uso de este derecho.

DÉCIMO.- Con fecha 12 de diciembre de 2022, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no cabe apreciar relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, no pudiendo resultar, por tanto, imputable a la actuación de la Administración educativa.

UNDÉCIMO.- El 21 de diciembre de 2022, se ha recabado el Dictamen preceptivo del 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, 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, en relación con el artículo 81.2 de la LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. 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), debe considerarse que Dña. X ostenta legitimación activa para reclamar por ser la representante legal del menor que sufrió los presuntos daños y perjuicios (artículo 162 del Código Civil), así como por haber acreditado debidamente ser la persona que sufrió el perjuicio patrimonial por el que solicita un resarcimiento económico, dado que la factura aportada está emitida a su nombre (página 4 del expediente administrativo).

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Consejería consultante como titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La acción se ejercitó dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 de la LPACAP; el presunto hecho lesivo se produjo el día 13 de enero de 2022 y el siguiente día 28 de septiembre la Secretaria General de la Consejería de Educación, por delegación de la Consejera, dicta Orden admitiendo a trámite la reclamación.

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, salvo la referencia exigida por el artículo 24.1 de la LPACAP de la fecha en la que la solicitud tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación, y el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91.3 de la LPACAP.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

El régimen de responsabilidad patrimonial dimanante de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos se consagra a nivel constitucional en el artículo 106.2 de la Constitución Española: "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". Dicho precepto se desarrolla en la LPACAP en lo relativo a las fases, los requisitos y las especialidades del procedimiento y en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP en lo referente a los principios que van a regir este procedimiento. Asimismo, resulta necesario atender a la abundante jurisprudencia recaída en la materia.

En concreto, en los dos primeros apartados del artículo 32 de la LRJSP se recoge el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión causada en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor y en los que el sujeto tenga el deber jurídico de soportar el daño según la Ley. Además, el daño alegado ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

De esta manera, la responsabilidad patrimonial de la Administración se presenta configurada como una responsabilidad objetiva y directa, aunque no se excluye que el carácter antijurídico del daño pueda inferirse del incumplimiento objetivo de normas o deberes (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 diciembre de 1997). La objetividad se encuentra limitada, también, por la necesaria concurrencia de los demás requisitos legalmente configurados para el nacimiento de la responsabilidad, porque, de lo contrario, la Administración se convertiría en una aseguradora que debiera 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 y el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, entre otras). Este órgano jurisdiccional se ha pronunciado al respecto en posteriores sentencias y, a modo de ejemplo, puede mencionarse la de 15 de enero de 2013 en la que se dispuso que *"no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento"*; o la de 21 de enero de 2021.

Por otro lado, el Consejo de Estado ya rechazó, en la Memoria del año 1998, que la Administración haya de asumir el riesgo de los daños sufridos por los escolares en los recintos educativos al no serles imputables por no

ser consecuencia del funcionamiento del servicio educativo, aunque se hayan producido con ocasión de su realización. Este parecer se evidencia en su Dictamen núm. 289/94, en el que negó que el servicio público pueda concebirse *"como el centro de imputación automática de cualesquiera hechos que acaecen en el área material de aquél"*, y rechaza además que la *"debida diligencia de los servidores públicos"* incluya un *"cuidado total sobre las personas que se encuentren en el servicio y las conductas, del tipo que sean que se desarrollen dentro de él"*.

Con carácter posterior, en su Dictamen número 229/2001, este Alto Órgano consultivo ha mantenido un criterio parecido al jurisprudencial al señalar que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración no implica que *"deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los alumnos en centros públicos, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan"*.

En relación con dicha cuestión, este Consejo Jurídico ha indicado, en la Memoria del año 2022, que *"no se puede considerar que exista relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño causado cuando los hechos ocurren de manera súbita o repentina, de forma que nada hiciera posible prever la acción lesiva del alumno que agrede a otro o le causa un daño en sus pertenencias"*. Así, puede afirmarse que la inmediatez en la producción del daño lleva aparejada de forma directa la ruptura del nexo causal requerido para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Resulta, pues, necesario analizar las circunstancias que se hayan producido en cada caso para determinar si han concurrido o no los requisitos legalmente establecidos en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP y se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Esta cuestión se trató con carácter general en nuestro Dictamen núm. 89/2014, de 31 de marzo, donde se especificó que no todos los accidentes sufridos en el seno de una clase de Educación Física han de revestir el mismo tratamiento.

Este tratamiento encuentra justificación en que la práctica de cualquier actividad deportiva lleva aparejados una serie de riesgos y, por tanto, siempre que se realice de acuerdo con las reglas que le son propias no cabe considerarlas en sí mismas como actividades generadoras de riesgo. En consonancia con ello, se aprecia como constante y reiterada doctrina de los consejos consultivos la exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el ejercicio se desenvuelve dentro de esos márgenes del riesgo inherentes a 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 como 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.

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 28 de octubre de 1998).

Como supuestos de hecho parecidos al que resulta objeto de estudio y sobre los que ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo Jurídico puede mencionarse el Dictamen núm. 318/19, en el que la rotura de unas gafas como consecuencia de la realización de juegos en la clase de Educación Física no se estimó suficiente para desencadenar la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. El mismo resultado se obtuvo en el Dictamen núm. 20/21 en el que los lentes del menor se rompieron tras golpearle un balón de voleibol durante la práctica deportiva.

Establecido este planteamiento, hay que hacer referencia al hecho de que el estudio de la documentación que obra en el expediente administrativo no permite apreciar la concurrencia de una causa de imputación adecuada y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa. Como cabe inferir del contenido de los informes emitidos tanto por el Director del IES como por el profesor de Educación Física presente cuando tuvieron lugar los hechos, el daño se produjo de forma accidental, sin que haya constancia de la

conurrencia de circunstancias de especial peligrosidad en las actividades llevadas a cabo por los menores que permitieran imputar el daño, de forma jurídicamente adecuada, a la Administración educativa. Así, una clase práctica de voleibol incluida en la programación docente puede considerarse adecuada al nivel del alumnado de 2º de la ESO y, por tanto, el balonazo recibido por el alumno debe recibir la calificación de involuntario, fortuito e imprevisible. A esto se suma la no contradicción por parte de Dña. X de esta versión de los hechos mediante prueba en contrario, pues no se alegó un quebranto del deber de vigilancia y custodia del menor por parte del profesor de Educación Física presente cuando acontecieron los hechos, un mal estado de las instalaciones en las que la práctica deportiva se llevó a cabo ni tampoco que el material utilizado no fuera el adecuado.

Cabe traer a colación la abundante doctrina sentada por otros órganos consultivos autonómicos y por este Consejo Jurídico que propugna la ausencia de la relación de causalidad cuando los hechos dañosos se producen de modo fortuito y no por la falta de vigilancia exigida al profesorado o por el mal estado de las instalaciones.

Asimismo, el Dictamen núm. 1826/2002 del Consejo de Estado recoge que cuando un alumno tiene necesidad de llevar gafas habitualmente, la posibilidad de que se le caigan o de que se rompan supone un riesgo consustancial con sus propias circunstancias físicas, que no debe ser asumido por la Administración autonómica tan sólo por el hecho de que el daño, como sucedió en esta ocasión, se produjera en un centro educativo de su titularidad.

Todo lo expuesto con anterioridad permite entender que, aunque la existencia del daño queda acreditada y el mismo se produce como consecuencia de la prestación del servicio público educativo, no se produjo por su funcionamiento y, por tanto, la falta de antijuridicidad y la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio educativo impiden que en el supuesto objeto de estudio se desencadene 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 en cuanto es desestimatoria de la reclamación, al no existir, entre los daños por los que se reclama indemnización y el funcionamiento de los servicios públicos educativos, la relación de causalidad que es jurídicamente adecuada y necesaria para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.