



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 119/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2024, 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, Formación Profesional y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 31 de octubre de 2023 (COMINTER 260142), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, en representación de su hijo Y, debida a daños por accidente escolar (exp. 2023\_353), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 27 de abril de 2023, D.<sup>a</sup> X presenta en el CEIP “Nuestra Señora del Carmen” de Lo Pagán, San Pedro del Pinatar, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Administración regional, por los daños sufridos por su hijo menor de edad, Y, en dicho centro el día 19 de abril de 2023. En el escrito señala que *“cuando se encontraba jugando en el recreo sufrió un golpe de un balón en la cara que le produjo la rotura de las gafas”*; por ello solicita que *“se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa y se me indemnice en la cantidad de 179,00 euros legalmente actualizada”*.

Con fecha 16 de mayo de 2023, se remite dicha reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, acompañada de los siguientes documentos:

- Fotocopia del Libro de Familia, que acredita que el menor Y es hijo de D.<sup>a</sup> X.
- Factura de una óptica de Lo Pagán, de fecha 24 de abril de 2023, a nombre de Y, en concepto de *“gafa”* y *“lente reducido antirreflejo”*, por un importe total de 179 euros (IVA incluido), con la indicación *“pagado”*.
- Un informe de la Dirección del CEIP, de fecha 27 de abril de 2023, que señala que el día 19 de abril de 2023, *“estando los alumnos en el patio durante el recreo y bajo la vigilancia de la profesora arriba mencionada el alumno sufrió un balonazo en la cara que le produjo la rotura de las gafas”*.

**SEGUNDO.-** Con fecha 22 de mayo de 2023, la Secretaria General de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, por delegación del Consejero, dicta Orden por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se designa instructora del expediente. Dicha Orden de inicio del procedimiento se notifica a la reclamante con fecha 5 de junio de 2023, con indicación del plazo máximo para resolver y el sentido del silencio administrativo.

**TERCERO.-** Con fecha 31 de mayo de 2023, la instructora del expediente solicita informe a la Dirección del CEIP sobre los siguientes extremos: *“-Indicar si había algún desperfecto en el suelo del lugar en el que se produjeron los hechos o si existía alguna circunstancia que pudiera provocar el accidente; -Indicar si considera que los hechos*

*fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible; -Indicar si considera que podría haberse impedido de alguna manera; -Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos”.*

Asimismo, la instructora solicita a la Dirección del CEIP que se recabe declaración de los profesores presentes en el lugar de los hechos sobre los siguientes extremos: *“-Relato pormenorizado de los hechos, indicando la hora, el lugar, la actividad estaba realizando el alumno y las circunstancias concretas en que se produjeron, señalando si era una actividad programada; -Indicar dónde se encontraba el profesor/a en el momento del accidente; -Concretar si había algún desperfecto en el suelo del lugar en el que se produjeron los hechos o existía alguna circunstancia que provocara un tropiezo del alumno o propiciara el accidente; -Indicar si se produjo algún altercado o alboroto entre los alumnos que propiciara el suceso; -Manifestar si considera que los hechos fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible; -Indicar si considera que podría haberse impedido de otra manera; -Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos”.*

Con fecha 5 de junio de 2023, en contestación a dicha solicitud, la Directora del CEIP formula informe en los siguientes términos:

*“De los hechos acontecidos el día 19 de abril de 2023 en relación al alumno Y que provocaron la rotura de un cristal de las gafas del menor.*

*1.-Los hechos fueron totalmente fortuitos e imprevisibles, no habiendo ningún desperfecto en el suelo, ni ninguna otra circunstancia que pudiese provocar el accidente.*

*2.-El accidente se produjo por un balonazo durante los juegos realizados en el tiempo de recreo y no se pudo evitar. Estos juegos estaban vigilados por la profesora Z, y dos profesoras más, estando bien delimitadas las zonas de juego para evitar precisamente que en dichas zonas hubiese un número elevado de alumnos/as, lo que podría redundar negativamente en la posibilidad de sufrir accidentes”.*

Y con la misma fecha, también en contestación a la referida solicitud, las maestras presentes en el patio formulan el siguiente informe:

*“Las docentes arriba mencionadas exponen el relato pormenorizado de los hechos acontecidos el día 19 de abril de 2023 en el patio del centro;*

*1.-El día arriba señalado a las 11,30 de la mañana en el patio del centro mientras los alumnos/as realizan juegos en el tiempo del recreo, el alumno Y recibió un balonazo que le produjo la rotura del cristal de las gafas. Esta actividad estaba programada dentro del área de Educación Física.*

*2.-La profesora D<sup>a</sup>. Z se encontraba a dos metros aproximadamente del menor y el resto de las profesoras en las zonas próximas al lugar del accidente.*

*3.-En aquel momento no existía desperfecto alguno en el suelo, ni ninguna otra circunstancia que provocase el tropiezo del alumno.*

*4.-No se produjo ningún altercado ni alboroto que diese lugar al incidente. Los alumnos estaban jugando al fútbol sin ningún problema.*

*5.-Consideramos que los hechos fueron totalmente fortuitos e imprevisibles, no pudiéndose haber evitado.*

*6.-El accidente no se pudo impedir a pesar de la presencia del profesorado y la vigilancia exhaustiva durante el periodo del recreo”.*

**CUARTO.-** Con fecha 28 de junio de 2023, la instructora del expediente notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia para que pueda *“tomar vista del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes”.* No consta que la reclamante haya realizado actuación alguna en dicho trámite.

**QUINTO.-** Con fecha 23 de octubre de 2023, la instructora del expediente formula propuesta de resolución en la que plantea *“que se dicte Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional y Empleo desestimando la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D<sup>a</sup>. X en representación de su hijo menor de edad, Y, por los presuntos daños y perjuicios sufridos en el CEIP ‘Nuestra Señora del Carmen’ de Lo Pagán-San Pedro del Pinatar, por no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado ni la antijuridicidad del perjuicio sufrido por el alumno”*.

**SEXTO.-** Con fecha 31 de octubre de 2023, se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y 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 (LPAC).

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

I.-D<sup>a</sup>. 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 19 de abril de 2023 y la reclamación se presentó el día 27 del mismo mes, dictándose la Orden por la que se admite a trámite la reclamación con fecha 22 de mayo de 2023; por lo que es evidente que el derecho a reclamar se ha ejercitado dentro de plazo.

III.-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.

### **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 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 con 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 concurren 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 núms. 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, *“estando los alumnos en el patio durante el recreo”, el menor “sufrió un balonazo en la cara que le produjo la rotura de las gafas”*.

El informe de la Dirección del CEIP afirma, sin alegación ni prueba en contrario, que *“los hechos fueron totalmente fortuitos e imprevisibles”*. Y en el mismo sentido, el informe de las maestras presentes en el patio pone de manifiesto que *“los hechos fueron totalmente fortuitos e imprevisibles, no pudiéndose haber evitado”*.

Nada indica en el expediente que la actividad realizada por los alumnos durante el recreo fuera inadecuada para su edad (*“los alumnos/as realizan juegos en el tiempo del recreo”, “esta actividad estaba programada”*); ni que existiera algún defecto en las instalaciones que pudiera haber contribuido a la producción del daño (*“no existía desperfecto alguno en el suelo, ni ninguna otra circunstancia que provocase el tropiezo del alumno”*); ni tampoco 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 profesorado (*“no se produjo ningún altercado ni alboroto que diese lugar al incidente”*).

Y nada indica que el profesorado no hiciera su labor de vigilancia y custodia con la diligencia debida (*“estos juegos estaban vigilados por la profesora Z, y dos profesoras más”, “el accidente no se pudo impedir a*



*pesar de la presencia del profesorado y la vigilancia exhaustiva durante el periodo del recreo”). 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).*

Respecto al hecho de que el accidente haya sido provocado por la acción de otro alumno, debe reiterarse que los referidos informes ponen de manifiesto, sin alegación ni prueba en contrario, que el balonazo se produjo accidentalmente, en un lance del juego, sin que el alumno que lanza la pelota tuviera intención de dañar. Y 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 las 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).

En resumen, a la vista del expediente, nada indica que el accidente haya sido consecuencia de alguno de los factores que componen el servicio público educativo: no ha sido consecuencia de un incumplimiento del deber de vigilancia y custodia, no ha sido consecuencia de defectos en las instalaciones o elementos materiales del centro y no ha sido consecuencia del ejercicio de la función o actividad docente. Y, como señala el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1826/2002, debe tenerse en cuenta que *“...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”*.

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. En consecuencia, la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio educativo, así como la falta de antijuridicidad, 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 el alumno, cuya antijuridicidad tampoco ha sido demostrada.

No obstante, V.E. resolverá.