



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 177/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de julio de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el 14 de septiembre de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos durante la realización de las prácticas profesionales no laborales de la acción formativa "Servicios de Restaurante (Bilingüe Inglés)", subvencionada por el Servicio de Empleo y Formación (expte. 260/16), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Mediante escrito de fecha 13 de mayo de 2015, dirigido al Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia (SEF), x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial solicitando una indemnización de 16.120,90 euros -cuyo detalle más adelante se expone-, por los daños sufridos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, conforme al relato de los hechos descritos en su escrito y que, resumidamente, es el siguiente:

1. El reclamante participó como alumno en la acción formativa "Servicios de Restaurante (Bilingüe Inglés)", subvencionada por el SEF y que debía ser impartida por la Entidad --.

2. El 6 de junio de 2014, a las 15:30 horas aproximadamente, cuando el reclamante se encontraba realizando las prácticas profesionales no laborales en el restaurante -- sufrió un accidente al caerse sobre su cabeza un toldo del referido restaurante, cuando siguiendo las órdenes del propietario, procedió a moverlo del lugar donde estaba ubicado -junto con su compañero x-, ocasionándole una herida incisa con pérdida de sustancia en el pabellón auricular izquierdo, herida en la comisura ocular del ojo izquierdo, herida inciso contusa del párpado inferior derecho y herida dorso nasal, siendo precisa una intervención en el quirófano de urgencias bajo anestesia el mismo día de su ingreso en el Hospital Universitario Virgen de la Arrixaca (HUVA). Expone que en un primer momento perdió el conocimiento, siendo trasladado en ambulancia al citado Centro Hospitalario. La intervención quirúrgica practicada consistió en la sutura y reposicionamiento del colgajo, sutura de heridas en el párpado inferior derecho y en el dorso de la nariz. Fue dado de alta hospitalaria el 7 de junio siguiente.

3. Expone que, como consecuencia del citado accidente, ha permanecido 60 días de baja, de los cuales 30 son impeditivos y otros 30 no impeditivos, a los que hay que añadir un día de estancia hospitalaria, tal y como revela el informe médico pericial emitido por el traumatólogo x, que acompaña como documento nº. 6. Para su valoración

se acoge a la Resolución de 5 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2014 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

4. Asimismo señala que "*intentada una respuesta indemnizatoria de la compañía aseguradora de la Entidad --, a saber, --, la respuesta obtenida con fecha de 3/09/2014 es que «lamentamos comunicarle que no podemos atender su reclamación al no tener cobertura en póliza de referencia a nombre de -- por los hechos que se reclaman», añadiéndose que «al margen le informamos de que el artículo 48 de la Orden de 31/01/2012 lo que exige es una póliza por muerte o invalidez permanente en el desarrollo de las prácticas, no teniendo ninguna cobertura en esta póliza y no siendo este el caso»* (se acompaña como documento 11).

Expone que la subvención se encuentra prevista en la Orden de 31 de enero de 2012 del Presidente del SEF por la que se regula la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, mediante la ejecución de acciones y proyectos de formación y la realización de prácticas profesionales no laborales, y se establecen las bases reguladoras del procedimiento de concesión y justificación de subvenciones destinadas a tal fin en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Concretamente trascibe el contenido del artículo 48 de la citada Orden, en el que se recoge que la entidad de formación está obligada durante la realización de las prácticas a concertar un seguro que cubra el riesgo de accidente de los alumnos derivado de la asistencia a tales prácticas.

Imputa a los servicios públicos un funcionamiento anormal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC), por cuanto se ha tolerado que la acción formativa destinada al que suscribe quedara en manos de una entidad que no había suscrito el seguro exigido por el artículo 48 de la citada Orden o, en su defecto, el seguro suscrito se limita a cubrir determinados riesgos (fallecimiento o invalidez permanente por accidente, pérdida o inutilización absoluta de extremidades, enajenación mental o ceguera total), lo que no se compadece con las condiciones de concesión de la subvención, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas para el beneficiario de la subvención. Añade que es indiscutible que el daño ocasionado a esta parte es efectivo, está evaluado económico y está individualizado con relación a la persona del suscriptor.

Asimismo solicita que se sustancie expediente de pérdida de derecho al cobro o de reintegro total (en el caso de haber recibido el anticipo) frente a la Entidad -- porque "*de conformidad con el artículo 84.2.1 de la citada Orden de 31 de enero de 2012 es causa de pérdida del derecho al cobro, o de reintegro total (en caso de haber pedido el anticipo), el incumplimiento por parte de la entidad beneficiaria de las obligaciones impuestas como consecuencia de la concesión de la subvención, así como el falseamiento de los datos suministrados por la misma, que impida la certificación del buen fin de la subvención concedida*".

Finalmente, propone como medios de prueba los siguientes:

- Documental: Los documentos que acompañan a la reclamación y los que obran ya en poder de la Administración.
- Testifical: la declaración de x que presenció el accidente en el restaurante --.

- Pericial de x, en su condición de autor del informe médico pericial que se acompaña a la reclamación.

Acompaña los documentos que obran en los folios 7 a 28 del expediente.

**SEGUNDO.-** El 18 de mayo de 2015 se emite informe por el Jefe de Servicio de Ejecución, Seguimiento y Evaluación de Acciones y Proyectos del SEF en el que se indica que el seguro de accidentes que obra en el expediente reúne las coberturas mínimas (fallecimiento e invalidez permanente) previstas en la normativa reguladora de la subvención concedida, conforme al artículo 48 de la Orden de 31 de enero de 2012:

"1. La entidad de formación estará obligada, durante la realización de prácticas profesionales no laborales en empresas por parte de los alumnos, a concertar un seguro que cubra el riesgo de accidente de los alumnos derivado de su asistencia a las citadas prácticas (incluido el riesgo "in itinere" en cualquier medio de locomoción), así como una póliza de responsabilidad civil por las posibles eventualidades que puedan producirse durante el desarrollo de las prácticas.

2. El riesgo de accidentes derivado de la realización de prácticas profesionales no laborales estará cubierto por una póliza, siempre sin franquicia o, en su defecto, la carta de garantías del mismo, y tendrá al menos la siguiente cobertura:

*Indemnización mínima de treinta mil cincuenta euros (30.050,00 euros) por fallecimiento y mínima de sesenta mil cien euros (60.100,00 euros) por invalidez permanente derivadas ambas situaciones de un accidente en el desarrollo de las prácticas o en el desplazamiento a las mismas.*

3. Cuando la entidad beneficiaria suscriba un seguro de forma voluntaria a los alumnos que realicen acciones formativas, deberán tener en cuenta lo indicado en el punto 1 y 2 del presente artículo.

4. La documentación de los seguros quedará archivada en la entidad de formación para su supervisión por parte del SEF".

**TERCERO.-** Por Orden del titular de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo de 4 de marzo de 2016 se admite a trámite la reclamación formulada y se designa instructor del procedimiento. Dicha resolución, recogiendo la información sobre el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo, fue notificada al interesado el 15 siguiente según el acuse de recibo (folio 41).

**CUARTO.-** Por oficio de 30 de marzo de 2016 el órgano instructor justifica la admisión y el rechazo de los medios de prueba propuestos por el reclamante, que es notificado también al interesado el 12 de abril siguiente (folio 43).

**QUINTO.-** A instancias del órgano instructor, el Jefe de Servicio de Ejecución, Seguimiento, y Evaluación de

*"Tanto a nivel estatal como en el resto de Comunidades Autónomas, la regulación de las prácticas profesionales no laborales que se realizan dentro del marco de la formación profesional para el empleo siguen pautas similares a las que establece la normativa reguladora de la CARM anteriormente citada. Es decir, sólo se exige a las entidades de formación que tengan un seguro de accidentes en las condiciones señaladas (fallecimiento e invalidez). No obstante, sin que la normativa lo exigiese en el caso que se analiza, es habitual que las propias entidades de formación dispongan de una póliza de seguro que cubra otras contingencias además del fallecimiento y la invalidez".*

**SEXTO.-** Otorgado un trámite de audiencia al reclamante por oficio de 16 de mayo de 2016 e intentada infructuosamente la notificación se procede a la misma a través del Boletín Oficial del Estado, de 23 de junio de 2016, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59.5 de la LPAC.

Según la propuesta elevada, el 22 de junio de 2016 el interesado se personó en las dependencias del SEF (Servicio Jurídico), tomando vista del expediente y rubricando con su firma y Documento Nacional de Identidad la copia de la notificación de la concesión del citado trámite de audiencia. No consta que formulara alegaciones en el plazo otorgado.

**SÉPTIMO.-** La propuesta de resolución, de 15 de julio de 2016, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por carecer el SEF de legitimación pasiva.

**OCTAVO.-** Con fecha 14 de septiembre de 2016 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

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 promovido ante la Administración regional, concurriendo, con ello, el supuesto previsto en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA.-** Régimen jurídico, legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015, Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a) la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a), LPAC 2015, 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 tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPAC 2015), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

II. El reclamante ostenta legitimación activa (artículo 139.1 LPAC), en su condición de alumno que ha participado en una acción formativa del SEF denominada "Servicios de Restaurante" (bilingüe inglés), impartida por la Entidad -- según el certificado del Jefe de Sección de Ejecución, Seguimiento de Acciones de Formación Ocupacional del referido Organismo de 7 de noviembre de 2014 (folio 7).

En cuanto a la legitimación pasiva, el interesado dirige la reclamación de responsabilidad patrimonial frente al SEF, una vez intentada la respuesta indemnizatoria frente a la entidad de formación beneficiaria de la subvención -- según expone. Atribuye al citado Organismo un funcionamiento anormal de los servicios públicos porque considera que la acción formativa quedó en manos de una entidad que no suscribió el seguro exigido por la normativa, por tanto le atribuye la falta de control en la subvención otorgada.

A partir de que formula tal imputación a la Administración regional, de forma autónoma a la de la entidad subvencionada, con independencia de que no se encuentre sustentada como más adelante se razona y que aboque a la desestimación, no cabe concluir en la desestimación por falta de legitimación pasiva del SEF a la que hace referencia la parte dispositiva de la propuesta sometida a Dictamen. Dicha falta de legitimación encuentra su acomodo en aquellos casos en los que la reclamación se dirige a la actuación exclusiva de una entidad privada (aunque fuera concertada) y no se cuestiona en la reclamación formulada la actuación de los servicios públicos regionales.

III. La acción indemnizatoria ha sido ejercitada dentro del plazo de un año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 142.5 LPAC, a la vista de la fecha de los hechos alegados y de la presentación de la reclamación.

III. La tramitación realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPAC y en su reglamentación de desarrollo.

**TERCERA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados. Inexistencia.**

Según el artículo 139 LPAC, cuando la Administración Pública, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ocasiona un daño a los particulares, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico

de soportarlo de acuerdo con la Ley. Ahora bien, el Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en anteriores Dictámenes, ha de destacar que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter marcadamente 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 (sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3<sup>a</sup>, de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999). A mayor abundamiento resulta oportuna la referencia de la propuesta elevada a nuestro Dictamen 221/2002 acerca de que la actividad administrativa subvencional no puede ser causa eficiente del daño prestado por una entidad de formación ajena a la Administración regional, pues de lo contrario sería tanto como admitir que el otorgamiento de una subvención por la Administración a terceros convierte a ésta en responsable de los daños que pudiera acarrear la actividad subvencionada, convirtiéndola en aseguradora de conductas dañosas de sujetos ajenos a ella, lo que no resulta admisible a la vista del régimen de responsabilidad patrimonial que establecen los artículos 139 y ss. LPAC.

Según la reclamación formulada, se ha producido un funcionamiento anormal de los servicios públicos por cuanto se ha tolerado que la acción formativa destinada al interesado quedara en manos de una entidad que no ha suscrito el seguro exigido en el artículo 48 de la Orden de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (SEF) de 31 de enero de 2012 o, en su defecto, el seguro suscrito se limita a cubrir determinados riesgos (fallecimiento o invalidez permanente por accidente, pérdida o inutilización absoluta de extremidades, enajenación mental o ceguera total), lo que no se compadece con las condiciones de concesión de la subvención y ello sin perjuicio de las responsabilidades derivadas para ser beneficiario de la subvención. En suma, se atribuye a la Administración una falta de supervisión de los requisitos para otorgar la subvención, lo que sustentaría el nexo causal en opinión del reclamante.

Ha de partirse de la norma que resulta aplicable a dicha actividad formativa, la Orden de 31 de enero de 2012 según el informe del Jefe de Servicio de Ejecución, Seguimiento y Evaluación de Acciones Formativas del SEF (folio 29), así como según la reclamación formulada, estableciendo aquélla lo siguiente sobre los seguros de prácticas profesionales no laborales:

-El artículo 48.1 de la referida Orden establece que durante la realización de tales prácticas en empresas por partes de alumnos la entidad de formación estará obligada a concertar un seguro que cubra el riesgo de accidente de los alumnos derivado de su asistencia a las citadas prácticas, incluido el riesgo *in itinere* en cualquier medio de locomoción, así como una póliza de responsabilidad civil por las posibles eventualidades que puedan producirse durante el desarrollo de las prácticas.

-El artículo 48.2 de la misma Orden establece que el riesgo de accidentes derivado de la realización de prácticas profesionales no laborales estará cubierto por una póliza, siempre sin franquicia o, en su defecto, la carta de garantías del mismo, y tendrá al menos la siguiente cobertura:

Indemnización mínima de 30.050 euros por fallecimiento y mínima de 60.100 euros por invalidez permanente derivadas ambas situaciones de un accidente en el desarrollo de las prácticas o en el desplazamiento a las mismas.

-El apartado 3 del mismo artículo 48 establece que cuando la entidad beneficiaria suscriba un seguro de forma voluntaria a los alumnos que realicen acciones formativas deberán tener en cuenta lo indicado anteriormente.

Por último, se establece que la documentación de seguros quedará archivada en la entidad de formación para su supervisión por parte del SEF.

Según los informes evacuados, el seguro suscrito en el presente caso por la entidad beneficiaria, cuya copia se incorpora al expediente, se ajusta a las coberturas mínimas descritas anteriormente, por lo que no se habría incumplido el artículo 48 de la citada Orden (folios 29, 30 y 45). Otro aspecto distinto que es habitual, aunque la normativa no lo exija, que las propias entidades de formación dispongan de una póliza de seguro que cubra otras contingencias, además del fallecimiento y la invalidez.

A la vista de los informes evacuados, se coincide con la propuesta elevada que no se advierte que concurra el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público por cuanto los daños no se producen como consecuencia de un mandato o instrucción del SEF, sin que tampoco resulte acreditada una omisión de la obligación de control de la actividad subvencionada, en concreto sobre la suscripción del seguro de accidentes conforme a la normativa aplicable.

Por último, por el carácter desestimatorio de la cuestión de fondo, no se entra a analizar la cuantía indemnizatoria reclamada, si bien se recuerda a la Consejería consultante que en los casos en los que se reclamen daños personales y se entre a considerar el *quantum indemnitorio*, se debe hacer uso de la posibilidad prevista en el artículo 14.6,a) del Decreto 15/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Región de Murcia.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, pero no por falta de legitimación pasiva de la Administración regional como figura en la propuesta de resolución, sino por la falta de relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y el daño alegado, de acuerdo con lo expresado en la Consideración Tercera de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.