Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **76/2024**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de marzo 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 6 de noviembre de 2023 (COMINTER 264510), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, en representación de su hijo Y, debida a daños por accidente escolar (exp. 2023_354), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Mediante escrito de fecha 17 de mayo de 2023, Dª. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Consejería de Educación, Juventud y Deportes por los daños sufridos por su hijo menor de edad, Y, el día 26 de abril de 2023 en el CEIP "URCI" de Águilas.

En el escrito de reclamación la actora señala que *"Durante la clase de Educación Física el niño cae de boca y pierde un diente (Pala superior derecha). Además se hace un corte en el interior del labio inferior. No hay parte de alta porque el niño debe hacerse revisiones cada 6 meses hasta que cumpla 25 años, cuando le pondrán un diente fijo".*

Acompañan al escrito de reclamación los siguientes documentos:

-Informe médico de la USBD de Águilas Sur sobre el tratamiento médico recibido por el menor.

-Facturas de la Clínica Dental Infantil "--" de Murcia, por importe total de 465 euros, e informe bucodental.

-Libro de Familia.

-Informe de Accidente Escolar, de 26 de abril de 2023, suscrito por la Directora del CEIP, en el que se indica que *"En clase de Educación Física el niño cae de boca y pierde un diente (pala superior derecha). Además se hace un corte en el labio inferior por la parte interior".*

SEGUNDO. - Con fecha 20 de junio 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 el día 28 de junio de 2023, con indicación del plazo máximo para resolver y del sentido del silencio administrativo.

TERCERO. - Con la misma fecha 20 de junio de 2023, la instructora del procedimiento solicita informe a la Directora del CEIP sobre las circunstancias del accidente que expresamente señala. Y con fecha 26 de junio de 2023, en respuesta a dicha solicitud, la Directora emite informe en los siguientes términos:

"1) 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.

El suelo está dañado en algunas partes del hormigón, pero no consideramos que fuera un hecho determinante para que ocurriese el accidente.

2) Indicar si considera que los hechos fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible.

Los hechos fueron consecuencia de un acto totalmente imprevisible y fortuito.

3) Indicar si considera que podría haberse impedido de alguna manera.

No creo que de ninguna manera pudiese haberse evitado el accidente. Es muy difícil que un maestro con 24 alumnos en un espacio tan amplio pueda evitar este tipo de accidentes.

4) Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos.

Los hechos suceden tal y como relata mi compañero, anotando que en el mismo momento se da aviso a la familia, tal y como se recoge en el otro documento anexado.

Es después del hecho cuando preguntamos a los compañeros por lo sucedido.

Los compañeros se asustaron mucho ante la magnitud del accidente".

Se acompaña a dicho informe el emitido por D. Z, maestro de Educación Física en cuya clase se desarrollaron los hechos descritos, que se pronuncia en los siguientes términos:

"Mi nombre es Z, soy el maestro de educación física del CEIP URCI desde el año 2004, a continuación paso a relatar los hechos acontecidos el día del accidente de mi alumno Y.

El día 26 de abril de 2003 a las 13:00 horas me dispongo a impartir mi clase de E. Física con la clase de 2º de primaria en el patio del colegio, tras realizar el calentamiento me dirijo al almacén de los materiales para coger unos aros para realizar el siguiente juego cuando de repente escucho unos gritos, me giro y veo al alumno Y en el suelo con la boca ensangrentada. Rápidamente me acerco y veo que sangraba mucho por la boca y parecía que había perdido alguna pieza dental. Le pregunto a los compañeros que estaban con él para saber que le había pasado y me cuentan que estaban jugando y uno de ellos le intentó dar la voltereta tirándole de los brazos y Y se dio con la boca en el suelo.

Este incidente fue fortuito ya que el compañero no tenía intención de hacerle daño, ellos estaban jugando.

Este tipo de incidencias me parecen muy difícil o imposibles de evitar en una pista al aire libre y con 24 alumnos realizando actividades físicas y juegos ya que solo hay un maestro de E.F.".

CUARTO. - Con fecha 8 de julio 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 justificantes que estime pertinentes".* No consta que la reclamante haya realizado actuación alguna en este trámite.

QUINTO. - Con fecha 23 de octubre de 2023, la instructora formula propuesta de resolución en la que plantea *"que se dicte Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional y Empleo desestimando la reclamación por daños y perjuicios presentada por Dª. X, ..., 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".*

En la fecha y por el órgano indicado, 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.- La reclamante 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 LPAC; el hecho lesivo se produjo el día 26 de abril de 2023, y la reclamación se presentó en el CEIP el día 17 de mayo siguiente, dictándose la Orden de admisión a trámite el día 20 de junio de 2023, por lo que es evidente 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 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 novie mbre 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; en este último Dictamen el Alto Órgano consultivo señala expresamente:

“Como ha declarado el Consejo de Estado en numerosos dictámenes anteriores, <no toda lesión que se produzca durante el desarrollo de una actividad programada comporta necesaria y automáticamente la declaración de responsabilidad de la Administración titular del Colegio en el que se desarrolle dicha actividad> (dictamen 2.671/2000). En un caso análogo (dictamen 1.501/2003), el Consejo de Estado dictaminó que <el daño aducido no guarda relación con el funcionamiento del servicio público educativo, ya que el accidente, aunque tuvo lugar en clase de Educación Física, no se produjo durante la realización de un concreto ejercicio gimnástico que comportase un riesgo significativo para los escolares -supuesto en el que existe un especial deber de cuidado-, sino cuando el alumno estaba corriendo y tropezó, cayendo de su propio pie, suceso que debe encuadrarse dentro de los riesgos normales o generales de la vida en sociedad que no resultan imputables -por su pr opia naturaleza- a la actuación de la Administración educativa>. La Administración educativa no puede erigirse en aseguradora universal de todos los riesgos que se materialicen en los centros durante el horario lectivo”.

Como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico (Dictámenes núms. 89/2014, 305/2021 y 67/2022, entre otros), para determinar si se puede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, resulta necesario analizar las circunstancias que se hayan producido en cada caso para precisar si han concurrido o no los requisitos legalmente establecidos en los artículos 32 y siguientes LRJSP, teniendo en cuenta que no todos los accidentes sufridos en el seno de una clase de Educación Física han de revestir el mismo tratamiento.

Debe partirse de la idea de que las clases que se imparten de esa asignatura no constituyen por sí mismas actividades generadoras de riesgo o, por lo menos, de riesgos que vayan más allá de los inherentes a la práctica de cualquier actividad deportiva que se realice de acuerdo con las reglas que le son propias. Por esa razón, resulta constante y reiterada la doctrina de los consejos consultivos que excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el ejercicio se desenvuelve en los márgenes del riesgo que en sí mismo encierra 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 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. (En este sentido se puede citar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 885/2007, de 7 de diciembre, que señala que *"no existe, como se ha señalado anteriormente, una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público educativo, ni tampoco una antijuridicidad el daño, pues la caída que sufrió la alumna no tuvo su causa en una peligrosidad especial del ejercicio practicado, ni en un defecto de las instalaciones, sino que es un riesgo normal y asumible en una clase de educación física, en la que por el propio contenido de la asignatura existe siempre el riesgo de que se produzca alguna lesión"*).

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 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de octubre de 1998, recaída en el recurso 2356/1994).

Nos referimos a aquellos supuestos en los que los daños pudiesen producirse como consecuencia de la realización de un ejercicio deportivo ordenado por el profesor, siempre que fuese irrazonable o imprudente por no ser adecuado a las características personales del alumno, especialmente de edad o de complexión física; cuando las instrucciones que se hubiesen cursado fuesen incorrectas, inadecuadas o inoportunas; o siempre que la realización del ejercicio pudiese comportar un riesgo significativo para los escolares y no se hubiese observado un especial deber de cuidado o vigilancia o no se hubiesen adoptado las medidas de precaución que resulten habituales, ajustadas a la pauta de diligencia exigible a un buen padre de familia. De ese modo, para que se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, resulta necesario tomar en consideración la posible conjunción de circunstancias tales como la peligrosidad de la actividad, la falta de supervisión por part e del profesorado y la edad de los propios alumnos.

II.-En el presente caso, según se desprende de la documentación aportada al procedimiento, el accidente se produjo cuando, en clase de Educación Física, cuando el profesor ha ido a buscar el material para la clase, estaban jugando y un compañero intentó dar la voltereta a Y, que cae al suelo golpeándose en la boca.

Se deduce del expediente que en el momento del accidente los alumnos estaban desarrollando una actividad programada, y supervisada por el maestro de Educación Física (aunque en el momento de los hechos se había desplazado al almacén). Y nada indica un mal estado de las instalaciones deportivas, ni la existencia de circunstancias generadoras de un riesgo adicional que pudieran haber confluido de algún modo en la producción del daño (y que hubieran exigido un especial deber de cuidado por el profesor).

Asimismo, se deduce del expediente, sin que se haya alegado nada en contrario, que el evento dañoso se produjo de manera fortuita, y que, por lo tanto, el accidente resultó imposible de evitar para el profesor que supervisaba la actividad. 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, también se deduce del expediente, sin alegación ni prueba en contrario, que, aunque el daño sea consecuencia de la actuación de otro alumno (quien intentaba darle la voltereta a Y), se trata de una actuación que, en el contexto de una actividad deportiva, provoca un daño de forma involuntaria y fortuita. 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).

En resumen, se deduce del expediente, sin que se haya alegado nada en contrario, que el daño sufrido por el alumno no tiene su causa en una peligrosidad especial de la actividad deportiva programada, ni es consecuencia de un defecto de las instalaciones del CEIP, o de la omisión del deber de supervisión por parte del profesorado, sino que se trata de un riesgo normal y asumible en una clase de Educación Física, en la que, por el propio contenido de la asignatura, existe siempre el riesgo de que se produzca algún accidente. 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 definitiva, 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 falta de antijuridicidad y la inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público docente 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.