



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 190/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de julio 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 19 de diciembre de 2023 (COMINTER 307180), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños sufridos como alumno debido a accidente en centro educativo (exp. 2023_398), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de febrero de 2023, D. X, mayor de edad, alumno del ciclo formativo de Grado Superior de Formación Profesional “Técnico Superior en Enseñanza y Animación Sociodeportiva”, en el IES “Salvador Sandoval” de las Torres de Cotillas, presenta, frente a la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que alega haber sufrido el día 14 de febrero de 2023 en dicho centro educativo.

En su escrito de reclamación señala que, durante el desarrollo de una actividad de fútbol sala, “*estábamos haciendo la actividad que había mandado el profesor que era hacer pases con tu compañero en pareja, en uno de esos casos otro compañero realiza un tiro con fuerza donde resulta que dio directamente en mi cara, rompiéndome las gafas por la mitad y recibiendo un pequeño dolor en la frente y la nariz*”. Por lo que solicita que “*se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración Educativa y se me indemnice en la cantidad de 89,00 euros legalmente actualizada*”.

Dicho escrito de reclamación se remite a la Secretaría General de la Consejería acompañado de los siguientes documentos:

-Hoja de Inscripción en el Registro Civil de Murcia, de 27 de febrero de 2023, en la que se pone de manifiesto la mayoría de edad de D. X.

-Presupuesto emitido por una óptica de Santomera, de 14 de febrero de 2023, a nombre de X, en concepto de *“montura para adaptar cristales”*, por un importe total de 89,00 euros (IVA incluido).

-Informe del accidente escolar suscrito por el Director del IES, de 20 de febrero de 2023, que señala que, en el pabellón deportivo del centro, durante la actividad de fútbol sala, el día 14 de febrero de 2023, *“mientras estaban realizando la actividad de fútbol, realizando pases al compañero, éste le da con fuerza y sin apuntar bien, el balón va a la cara del alumno rompiéndole las gafas por la mitad (solo montura, cristales no) y recibiendo un pequeño golpe en frente y nariz sin mayor trascendencia”*.

-Informe del profesor de Educación Física del IES, de 20 de febrero de 2023, que informa que *“el pasado martes 14 de febrero estando en clase del módulo de ‘Actividades físico-deportivas de equipo’ del ciclo formativo de grado superior de TSEAS, el alumno D. X en el transcurso de la clase y realizando una actividad de fútbol sala sufrió el impacto de un balón en la cara con la consecuencia de la rotura de sus gafas”*.

SEGUNDO.- Con fecha 6 de marzo 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 procedimiento. Dicha Orden se notifica al reclamante, con indicación del plazo máximo de resolución y el sentido del silencio administrativo, el día 10 de marzo de 2023.

TERCERO.- Con fecha 8 de marzo de 2022, la instructora del procedimiento solicita a la Dirección del IES informe sobre las circunstancias del accidente y, en particular, sobre los extremos que expresamente señala: *“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; 2) Indicar si considera que los hechos fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible; 3) Indicar si considera que podría haberse impedido de alguna manera; 4) Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos”*.

Asimismo, la instructora solicita que se recabe declaración del profesor presente en el lugar de los hechos sobre las circunstancias que expresamente indica: *“1) 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; 2) Indicar dónde se encontraba el profesor en el momento del accidente; 3) 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; 4) Indicar si se produjo algún altercado o alboroto entre los alumnos que propiciara el suceso; 5) Manifestar si considera que los hechos fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible; 6) Indicar si considera que podría haberse impedido de alguna manera; 7) Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos”*.

Con fecha 10 de marzo de 2023, en respuesta a dicha solicitud, el Director del IES emite informe en los siguientes términos:

“1) El suelo del pabellón donde ocurrieron los hechos esta? en perfecto estado.

2) El accidente fue un acto fortuito e imprevisible.

3) El accidente ocurrió en el transcurso de la actividad que estaban realizando y no fue previsible ni evitable”.

También con fecha 10 de marzo de 2023, en respuesta a la reiterada solicitud, el Director del IES remite nuevamente el referido informe del profesor de Educación Física de 20 de febrero de 2023.

CUARTO.- Con fecha 11 de julio de 2023, la instructora del expediente notifica al reclamante la concesión 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.

QUINTO.- Con fecha 14 de diciembre de 2023, el instructor 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. X por los presuntos daños y perjuicios sufridos como alumno del IES ‘Salvador Sandoval’ de las Torres de Cotillas, 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 19 de diciembre de 2023, se recaba el Dictamen 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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para el ejercicio de la acción y procedimiento seguido.

I.-D. X, con plena capacidad de obrar para actuar ante la Administración, 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), por ser la persona que sufre los daños por cuya indemnización reclama.

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 14 de febrero de 2023 y la reclamación se presentó en el IES el siguiente día 15 de febrero, dictándose la Orden de admisión a trámite con fecha 6 de marzo 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.

No obstante, la consulta formalizada a este Consejo no se acompaña del preceptivo “extracto de secretaría”, como exige el artículo 46.2.b) 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. 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; 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 propia 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 de la 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 la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 885/2007, de 7 de diciembre, pone de manifiesto 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 indemnizarlo 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 parte 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 el transcurso de la clase y realizando una actividad de fútbol sala”*, el alumno *“sufrió el impacto de un balón en la cara con la consecuencia de la rotura de sus gafas”*.

Se deduce del expediente, sin que se haya alegado nada en contrario, que la actividad estaba programada y era adecuada para la edad de los alumnos (el informe del profesor de Educación Física señala que el accidente se produjo realizando una actividad de fútbol sala *“en clase del módulo de ‘Actividades físico-deportivas de equipo’ del ciclo formativo de grado superior de TSEAS”*).

También se deduce del expediente, sin que tampoco se haya alegado nada en contrario, que el hecho lesivo fue fortuito (el Informe del Director del IES señala expresamente que *“el accidente fue un acto fortuito e imprevisible”*).

Por lo tanto, debe considerarse acreditado que el daño se produjo de forma accidental o fortuita, sin que pueda deducirse del expediente la existencia de 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), y sin que nada indique un mal estado en las instalaciones deportivas (el informe del Director del IES señala que *“el suelo del pabellón donde ocurrieron los hechos esta? en perfecto estado”*).

Asimismo, debe considerarse que el accidente, por su propia naturaleza, resultó imposible de evitar para el profesor que supervisaba la actividad (el informe del Director del IES afirma que el accidente *“no fue previsible ni*

evitable”). 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).

Y también debe considerarse que el daño producido, aunque es consecuencia de la actuación de otro alumno (*“otro compañero realiza un tiro con fuerza... que dio directamente en mi cara”*), se trata de una actuación que, en el contexto de una actividad deportiva, provoca un daño de forma involuntaria y fortuita (*“el accidente ocurrió en el transcurso de la actividad que estaban realizando y no fue previsible ni evitable”*). 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 IES, ni 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, el 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.

