



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 130/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2025, 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 y Formación Profesional (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 6 de noviembre de 2024 (COMINTER núm. 208622), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por daños accidente en centro educativo (exp. 2024\_383), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 13 de diciembre de 2022, Dª. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, ante la Consejería de Educación (actualmente Consejería de Educación y Formación Profesional), por los daños sufridos como consecuencia de una caída que se produjo el día 14 de diciembre de 2021 en el IES “Beniaján” de Murcia, donde era profesora de Educación Secundaria (hasta el día 31 de enero de 2022). En el escrito de reclamación señala lo siguiente:

*“(…) El pasado 14 de diciembre de 2021, a las 08:15 horas (aproximadamente) cuando procedía a realizar mi entrada en el IES Beniaján, a través de su acceso peatonal resbalé en su rampa de acceso produciéndome una fractura-lux bimalleolar del tobillo izquierdo. La caída fue debida al inadecuado pavimento de la rampa de acceso peatonal al IES realizado con losa de la denominada de ‘china lavada’ con un grado de desgaste importante, al parecer desde hace varios años y que humedecida presenta un alto nivel de deslizamiento, cosa que en una mañana de diciembre resulta muy común debido a la humedad de la noche.*

*Tras la caída fui atendida por mis propios compañeros interviniendo la Policía Local y avisada una ambulancia me trasladaron al Hospital Reina Sofía de Murcia en donde ingresé en urgencias. Tras advertir que mi hospital de referencia, por pertenecer a MUFACE, era la Clínica La Vega fui trasladada a dicho hospital donde se me practicó intervención quirúrgica para corregir fracturas causadas.*

*(…) Que las lesiones sufridas han requerido tres intervenciones quirúrgicas, como en su momento se acreditará y largos periodos de convalecencia necesitando de asistencia pues más de dos meses necesité silla de ruedas para*

*mis desplazamientos, así como acudir a centro médico para las curas que las intervenciones quirúrgicas requirieron”.*

La reclamante adjunta a dicho escrito informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Reina Sofía de 14 de diciembre de 2021, distintos informes médicos referidos a asistencias sanitarias prestadas en el HLA La Vega; parte inicial de baja para situación de incapacidad temporal; solicitud de reconocimiento de accidente en acto de servicio en el régimen especial de Muface de 16 de diciembre de 2021; resolución de reconocimiento de accidente en acto de servicio en dicho régimen especial de 11 de febrero de 2022; certificado de comunicación de accidente emitido por el Director del centro; e informe de accidente laboral elaborado por la Policía Local de Murcia.

**SEGUNDO.-** Con fecha 30 de diciembre de 2022, la Secretaria General de la Consejería de Educación, por delegación de la Consejera, 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 19 de enero de 2023, indicándole el plazo máximo de resolución y el sentido del silencio administrativo. Asimismo, se indica a la reclamante que *“de conformidad con el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, deberá especificar la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible”.*

**TERCERO.-** Con fecha 1 de febrero de 2023, la reclamante aporta informe médico pericial que señala los siguientes conceptos lesivos:

*“1.-Como secuelas definitivas sufro artrosis postraumática Código 03221 ... 6 puntos.*

*2.-Perjuicio estético ligero Código 11001 ... 5 puntos.*

*3.-He tardado en estabilizar 314 días a contar desde la fecha del accidente (14/12/2021) y el alta médica por estabilización lesional (25/10/2022).*

*4.-Tres días de perjuicio personal grave (PPG), por necesitar tres intervenciones quirúrgicas: 15/12/2021; 27/01/2022 y 06/10/2022 por EMO (Extracción de Material de Osteosíntesis).*

*5.-150 días de Perjuicio Personal Moderado (PPM) hasta el día 16/05/2022.*

*6.-161 días de Perjuicio Personal Básico (PPB) desde el 17/05/2022 hasta alta médica definitiva por estabilización”.*

Además, señala la reclamante que *“la asistencia, ha requerido desplazamiento desde mi domicilio con un total de 763 km efectuados en vehículo particular que utilizando el valor kilómetro de la AEAT a 0,19 €/km totalizan 145 €”.*

Por lo que solicita, sumando los gastos de desplazamiento y los daños corporales y secuelas, una indemnización por importe de 28.365,26 euros.

**CUARTO.-** Con fecha 7 de febrero de 2023, la instructora del procedimiento solicita a la Dirección del IES que

informe sobre los concretos extremos del accidente que expresamente señala. Y con fecha 16 de febrero de 2023, el Director del IES emite informe en los siguientes términos:

*“1.-Relato de los hechos con indicación de la ubicación exacta del lugar donde se produjo el incidente y que según la reclamante es una ´rampa de acceso´ al centro.*

*El incidente tuvo lugar el 14 de diciembre a las 8.10 aproximadamente de la mañana. La hora del comienzo de las clases en el centro es a las 8.30 horas. La docente entraba al centro por la puerta principal de paso para el profesorado. La ´rampa de acceso´ referida es una rampa ligeramente inclinada (aproximadamente con una pendiente de 7%) desde el nivel de la calle al del centro.*

*2.-Testimonio del personal del centro que estaba presente en el momento del incidente.*

*Yo llegué al centro después de aparcar mi coche en las inmediaciones del instituto a las 8:20 aproximadamente. En ese momento vi a la compañera tumbada en el suelo a unos dos metros dentro de la entrada del instituto socorrida por tres o cuatro compañeros. Cuando pregunté qué había ocurrido, me dijeron que X se había resbalado al entrar. Asimismo, me confirmaron que habían llamado al 112. X estaba consciente en todo momento y una vez que hube garantizado que estaba en una condición segura, me dirigí raudo, junto con la Jefa de Estudios, al Centro de Salud próximo al instituto y volvimos con la mayor celeridad posible con dos enfermeros quienes valoraron la situación y le inmovilizaron el tobillo. Una media hora después llegó una ambulancia (112) que trasladó a la enferma al hospital acompañada de su marido e hija a los que también se les había avisado. La compañera estuvo con una baja médica hasta que se jubiló unos meses después.*

*3.-Si el incidente se produjo en una zona de tránsito habitual de alumnos y personal del centro.*

*El incidente se produjo junto a la entrada de la puerta principal del profesorado y del personal externo al centro. (El grueso del alumnado entra por otra puerta secundaria que da a las pistas deportivas). La afluencia por el acceso referido es fluida. Alrededor de 60 o 70 profesores entran y salen del centro por esa puerta todos los días como también los conserjes y personal administrativo y de limpieza. Asimismo, durante el recreo también salen y acceden por esa puerta profesores y alumnos mayores de edad. Igualmente, diferente personal externo al centro educativo (familiares, mensajeros, etc.).*

*4.-Si con carácter previo al incidente se tenía conocimiento por parte de la Dirección del centro de la existencia de alguna deficiencia o desperfecto en las instalaciones donde se produjeron los hechos y, si en fecha posterior al 14 de diciembre de 2021, se ha llevado a cabo algún tipo de obra o actuación en relación con las mismas.*

*No me consta ninguna deficiencia o desperfecto en ese tramo de acceso, ni con anterioridad ni con posterioridad al incidente. Ese mismo día revisé junto con el Secretario el asfalto de entrada y no detectamos ninguna irregularidad. Pese a ello, en días posteriores al incidente se impermeabilizó esa zona de entrada con un líquido antideslizante.*

*5.-Si con anterioridad a los hechos se ha tenido conocimiento de otros incidentes similares en la misma ubicación y por la misma causa.*

*No me consta ninguna caída anterior ni posterior en esa zona precisa donde se produjo el incidente.*

*6.-Si el centro dispone de algún seguro **que** cubra este tipo de daños.*

*En la actualidad este centro dispone de otra compañía aseguradora que la contratada en esa fecha. No me consta que el seguro cubriera este tipo de daños. (...)*

*7.-Cualquier otra consideración que estime procedente a los efectos de determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de esta Administración por los hechos ocurridos.*

*Por si fuera de interés, quisiera hacer notar que se trataba de una mañana húmeda de diciembre y que la*

*compañera calzaba unos zapatos tipo bailarinas de tacón bajo con una suela en apariencia bastante desgastada”.*

**QUINTO.-** Con fecha 10 de febrero de 2023, la instructora del procedimiento solicita informe a la Unidad Técnica de Centros Educativos sobre las cuestiones que expresamente señala: *“1.-El estado de la rampa donde tuvo lugar el incidente, así como si con fecha posterior al día 14 de diciembre de 2021 se han llevado a cabo obras o actuaciones sobre esta instalación. 2.-Si la rampa cumple las características y requisitos exigidos en la normativa vigente aplicable a este tipo de instalaciones”.*

**SEXTO.-** Con fecha 28 de febrero de 2023, la reclamante aporta un informe pericial elaborado por un Ingeniero Técnico Industrial y Perito de Seguros que, tras inspeccionar el lugar de los hechos, señala en su informe:

*“El acceso al recinto del instituto se efectúa en el caso que nos ocupa mediante una cancela metálica de unos 90 cm de ancho que da paso a una meseta (rellano) de unos 60 cm de longitud a partir de la cual se desarrolla una rampa de 120 cm de ancho en toda su longitud y unos 160 cm de longitud con un desnivel del 9%, seguido de un segundo tramo de unos 200 cm de largo con un desnivel del 4%, resultando en una pendiente media del 6% con un recorrido total de 360 cm.(...)”*

*El pavimento de la rampa consiste en losetas de 40x40 centímetros de terrazo ‘canto lavado’ o garbancillo, el cual puede verificarse en las fotografías tomadas en el momento del accidente y aportadas por la policía local. (...) Puede observarse cómo los cantos presentan una superficie externa pulida no sólo por la propia naturaleza del material sino también por el paso continuado de transeúntes usuarios del centro (alumnos, profesorado, personal no docente, padres, etc.) a lo largo de unos 15 años, según nos manifiesta la solicitante”.*

En relación con las prescripciones del Código Técnico de Edificación, el informe pericial afirma lo siguiente:

*“Las condiciones descritas más arriba ponen de manifiesto la clara intención de generar un itinerario accesible de acuerdo a las prescripciones del Código Técnico de Edificación, documento básico SUA (Seguridad de Utilización y Accesibilidad), de acuerdo al cual:*

- Los itinerarios con desnivel superior al 4% (caso que nos ocupa) tendrán consideración de rampas.*
- El desnivel máximo en tramos inferiores a 3 metros (caso que nos ocupa) será del 10%.*
- La anchura de la rampa será de 120 cm. (como el caso que nos ocupa).*
- Las rampas que pertenezcan a un itinerario accesible, cuya pendiente sea mayor o igual que el 6% y salven una diferencia de altura de más de 18,5 cm. dispondrán de pasamanos continuo en todo su recorrido, incluido mesetas, en ambos lados.*

*Como se puede comprobar el itinerario descrito cumple con todas las prescripciones salvo la última, la disposición de pasamanos continuos.*

*Por lo tanto, se puede considerar que la rampa cumple sólo parcialmente las medidas de seguridad propias de los itinerarios accesibles como el que se ha pretendido crear, con omisión de un elemento de seguridad a nuestro juicio fundamental, los pasamanos”.*



Finalmente, el Informe Pericial concluye lo siguiente:

#### *“7. Dictamen*

*A nuestro juicio y ante el análisis de factores realizado, consideramos que existe una responsabilidad clara del titular de las instalaciones en que se ha producido el accidente:*

- por no dotar al pavimento de la rampa de una mayor resistencia al deslizamiento teniendo en cuenta la más que probable presencia de humedad a primeras horas de la mañana y el estado de pulimentado por uso del mismo (factor de prevención).*
- por no instalar un pasamanos a lo largo del recorrido de la rampa (factor de protección).*

#### *8. Conclusiones*

*Por todo lo anteriormente expuesto, este Técnico considera que existe relación causa efecto entre las condiciones de resbaladizo del pavimento, modificadas por la humedad y por tanto previsibles, así como por la omisión del pasamanos de auxilio, en la ocurrencia del accidente cuyo análisis es objeto de este Informe”.*

**SÉPTIMO.-** Con fecha 7 de marzo de 2023, la instructora del expediente remite el informe pericial aportado por la reclamante a la Unidad Técnica de Centros Educativos, a efectos de la emisión del informe solicitado. Y con fecha 22 de junio de 2023 se reitera dicha solicitud.

Con fecha 9 de octubre de 2023, el Arquitecto de la Unidad Técnica de Centros Educativos, con el Visto Bueno de la Arquitecta Jefe de dicha Unidad, emiten informe en el que formulan las siguientes conclusiones:

*“De la inspección realizada, la documentación y normativa de aplicación, y con las consideraciones expuestas en el desarrollo del presente informe, se responde a las cuestiones planteadas en la solicitud:*

*-Cuestión 1. El estado de la rampa donde tuvo lugar el incidente, así como si con fecha posterior al día 14 de diciembre de 2021 se han llevado a cabo obras o actuaciones sobre esta instalación.*

*La rampa se encuentra en buen estado de uso y conservación, de hecho, ha seguido siendo usada con total normalidad desde la fecha del accidente hasta la actualidad. No se han llevado a cabo otras actuaciones sobre esta instalación.*

*-Cuestión 2. Si la rampa cumple las características y requisitos exigidos en la normativa vigente aplicable a este tipo de instalaciones.*

*La rampa cumple los requisitos necesarios en la normativa vigente aplicable a este tipo de instalaciones para un itinerario no accesible, como es el caso”.*

**OCTAVO.-** Con fecha 25 de octubre de 2023, se 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 convenientes. Y en dicho trámite, con fecha 13 de noviembre de 2023, presenta escrito de alegaciones en el que reitera que el acceso en el que tiene lugar el accidente debería ser el *“itinerario accesible”* del que el centro carece, y que de tener esa adaptación *“lo más probable, por no decir seguro, que el accidente no se hubiera producido, porque la rampa accesible contaría, sin el menor atisbo de incertidumbre, de un pavimento*

*antideslizante o con medidas antideslizantes (incluso a la humedad) y con un pasamanos o barandilla que habrían evitado el resbalón y sus gravísimas consecuencias”.*

**NOVENO.-** Con fecha 30 de noviembre de 2023, a la vista de las alegaciones formuladas por la reclamante, la instructora solicita informe complementario a la Unidad Técnica de Centros Educativos, acompañando el referido escrito de alegaciones. Y con fecha 1 de diciembre de 2023, dicha Unidad Técnica remite Informe en el que pone de manifiesto lo siguiente:

1.- *“Las características del recorrido actual se resumen en los siguientes puntos:*

*-La puerta de entrada peatonal al centro tiene una anchura libre de 72 cm, abre hacia el interior e invade el rellano de 64 cm al 3% de pendiente existente, así como parte de la rampa de longitud total 225 cm al 9% de pendiente. La apertura de la puerta está limitada por la existencia de un pilar a 90°.*

*-El recorrido interior inicia con un rellano de 64 cm de longitud total a un 3% de pendiente.*

*-Tras el rellano comienza una rampa de 225 cm de longitud total a un 9% de pendiente.*

*-La anchura tanto del rellano como de la rampa es de 157 cm hasta bordillo, ampliándose algunos centímetros en el resto del recorrido.*

*-Finalizada la rampa comienza un tramo de pendiente menor al 4% hasta alcanzar la horizontalidad con la que se desarrolla hasta llegar al edificio principal del centro. Existen algunos estrechamientos puntuales (pilares edificio anexo) que dejan una anchura libre mayor de 110 cm en todo el recorrido.*

*Con las condiciones descritas en los puntos anteriores, se deduce que este recorrido no cumple las condiciones que serían necesarias para ser considerado accesible, conforme a lo descrito en el Código Técnico de la Edificación (CTE), más concretamente, en su documento básico de Seguridad de Utilización y Accesibilidad (DB SUA) en su sección 9”.*

2.- *“Será de aplicación, independientemente de la fecha de modificación / construcción de la rampa actual el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.*

*Igualmente será de aplicación lo referente al Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, más concretamente, el Documento Básico - Seguridad de utilización y accesibilidad, especialmente lo descrito en la Sección SUA 1 en lo que le es de aplicación”.*

3.- *“En la fecha del accidente, el centro debía de disponer de un itinerario accesible, que actualmente sigue sin concretarse, al disponer de varios accesos al mismo, conforme a lo descrito en Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, más concretamente en la Disposición adicional tercera. Exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, punto 1, apartado b) en cuanto a los supuestos y plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, en todo caso, son los siguientes:*

*“b) Para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones:*

*Espacios y edificaciones nuevos: 4 de diciembre de 2010*

*Espacios y edificaciones existentes el 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de ajustes razonables: 4 de diciembre de 2017”.*

*Se considera que el centro para el cumplimiento del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social es susceptible de realizar los ajustes razonables que fueran oportunos”.*

4.- *“El centro puede disponer de esta entrada, siendo de un itinerario no accesible, siendo usada de manera habitual por toda persona que no tenga ningún problema de movilidad reducida. No existe obligatoriedad de tener, en un centro, todas las entradas con carácter ‘accesible’.*

*La rampa, si tuviera que cumplir con todas las condiciones descritas para itinerarios accesibles podría disponer del mismo pavimento que existe actualmente en las zonas exteriores del centro. Es un tipo de pavimento comúnmente usado en urbanizaciones y espacios exteriores a la intemperie. Los usos de pasamanos o barandillas no van ligados a la resbaladricidad de los suelos, sino que son elementos de ayuda para personas con movilidad reducida que tienen limitadas sus capacidades motoras a la hora de superar desniveles”.*

5.- *“La rampa es perfectamente utilizable para cualquier persona, según la normativa, que no tenga limitadas sus capacidades motoras, es decir, personas con movilidad reducida”.*

*“La aplicación del líquido antideslizante no se considera necesario para el uso de la rampa ni de los espacios exteriores, de hecho, la rampa ha sido usada por distintos usuarios sin haber tenido, según la dirección del centro, ningún incidente desde el evaluado en estos informes. El pavimento que compone la rampa y zonas exteriores se considera que cumple con la clase 3 exigida en el CTE DB SUA1”.*

**DÉCIMO.-** Con fecha 11 de diciembre de 2023, como consecuencia de las nuevas actuaciones producidas en el expediente, se concede a la reclamante un nuevo trámite de audiencia, en el que se le da traslado del informe complementario emitido por la Unidad Técnica de Centros Educativos. En dicho trámite, con fecha 20 de diciembre de 2023, la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que señala que *“no se alude en el Informe Complementario al estado de desgaste del pavimento, tan utilizado, ni a su grado de ‘resbaladricidad’ después de estar instalado entre 15/20 años”,* y que *“tampoco habla el informe de las razones por las que existe esa rampa en el lugar en el que está instalada, ya que no siendo una entrada de las denominadas ‘accesibles’ bien podría salvarse el desnivel existente mediante la instalación de dos peldaños en vez de la rampa”.* Asimismo, señala la reclamante que *“aportará al expediente un nuevo informe pericial de ratificación y complementario al que aportó con su escrito de interposición”.*

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 8 de mayo de 2024, la instructora del expediente solicita a la Consejería de Salud la emisión de informe por la Inspección Médica sobre la valoración del daño realizada por la interesada y la justificación que aporta de las cantidades reclamadas.

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 10 de mayo de 2024, la reclamante aporta el informe pericial anunciado en su escrito de alegaciones de 20 de diciembre de 2023, realizado por un arquitecto, que afirma en sus conclusiones que *“queda acreditado que el IES Beniaján no ha sido acondicionado para dar cumplimiento del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social es susceptible de realizar los ajustes razonables desde hace más de 7 años”,* que *“la rampa posee una clara intención de funcionar como acceso de itinerario accesible del que básicamente faltaría el pasamanos”,* y que *“por tanto que hay una responsabilidad de la Consejería de Educación por no dotar a la rampa de un pasamanos siendo conocedora de estas deficiencias, en tanto que sí que*

los instaló a pocos metros en la entrada al edificio principal en condiciones muy similares”.

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 16 de mayo de 2024, a la vista del segundo informe técnico aportado por la reclamante, la instructora del procedimiento solicita a la Unidad Técnica de Centros Educativos un nuevo informe complementario en relación con las siguientes cuestiones:

*“La normativa referida en el informe técnico, y la afirmación contenida en el mismo ‘Que la rampa posee una clara intención de funcionar como acceso de itinerario accesible del que básicamente faltaría el pasamanos’.*

*-El Análisis de las deficiencias detectadas según el informe técnico aportado por la perjudicada.*

*-Cualquier otro aspecto que por parte de esa Unidad Técnica se considere necesario apreciar”.*

Con fecha 28 de mayo de 2024, en contestación a dicha solicitud, la Unidad Técnica de Centros Educativos emite un nuevo informe complementario dando respuesta a las cuestiones planteadas:

*-Respecto a la primera cuestión señala que “En relación con la normativa de referencia referida en el informe técnico aportado, no difiere de la descrita en este informe, así como en informe complementario anterior e informe inicial (punto 4 Normativa de referencia), por lo que el técnico que suscribe se reafirma en lo dicho en este e informes anteriores en cuanto a normativa de referencia referida”. Y que “La ‘intención’ no es un aspecto técnico que haga que un itinerario funcione o no como itinerario accesible, es sólo una impresión en función de quién pudiera observarlo, lo que es plenamente cierto es que el itinerario cumple con lo descrito en la normativa para itinerarios, rampas en este caso, no accesibles. También concretar que para que ese itinerario fuera accesible no es sólo el pasamanos lo que necesitaría, ya que no cumpliría la puerta de acceso (ancho mínimo, abatimiento...), la meseta, sería necesario doble pasamanos en ambos lado s...”.*

*-Respecto a la segunda cuestión, pone de manifiesto que “El ‘Análisis de las deficiencias detectadas’ del informe técnico aportado no aporta datos más allá de la intención de presuponer ese itinerario como accesible”.*

*-Respecto a la tercera cuestión, señala que “El técnico que suscribe se reafirma en lo dicho en este e informes anteriores”.*

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 19 de septiembre de 2024, se comunica a la Consejería de Salud que se anula la petición de informe a la Inspección Médica. Al respecto, la propuesta de resolución pone de manifiesto que *“se decide prescindir del informe solicitado a la Inspección Médica de la Consejería de Salud, dado el tiempo transcurrido desde su solicitud y por no ser determinante para la propuesta de resolución”.*

**DECIMOQUINTO.-** Con fecha 4 de octubre de 2024, como consecuencia de las nuevas actuaciones del procedimiento, se notifica a la reclamante un nuevo trámite de audiencia. No consta que la reclamante haya formulado alegación alguna en dicho trámite.

**DECIMOSEXTO.-** Con fecha 23 de octubre de 2024, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución por la que plantea *“que se dicte Orden del Consejero de Educación y Formación Profesional desestimando la reclamación por daños y perjuicios presentada por D<sup>a</sup> X, ..., al no haberse acreditado la relación*



*de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño, ni tener éste la condición de antijurídico”.*

**DECIMOSÉPTIMO.-** Con fecha 6 de noviembre de 2024, 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 para el ejercicio de la acción de resarcimiento 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), por ser la persona que sufrió los daños por los que solicita ser indemnizada.

Acogiendo la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, este Consejo Jurídico ha puesto de manifiesto reiteradamente (Dictámenes núms. 145/2006, 75/1999 y 310/2021, entre otros) que no es admisible excluir del concepto “*particulares*”, al que se refiere el citado artículo 32.1, a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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. La caída se produjo el día 14 de diciembre de 2021, y con fecha 13 de diciembre de 2022 se registró de entrada el escrito de reclamación; por lo tanto, 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.- Requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.**

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. Como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1998, recurso 7223/1993), los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas son los siguientes:

- a) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica.
- b) Que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.
- c) Que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
- d) Que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea esta consecuencia de un caso de fuerza mayor.

II.-En el supuesto sometido a consulta se imputa el daño a las instalaciones del IES donde se presta el servicio público de educación, por lo que conviene recordar que cuando el elemento real presuntamente causante del daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al servicio. Pues como recuerda la referida Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1998: *“...lo que distingue la actividad administrativa en el sentido de los servicios públicos a los que se refiere la ley cuando disciplina la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no es que sus elementos instrumentales sean diferentes o estén modificados en función de una actividad prestacional o de otra índole de la Administración, sino el fin a que en su conjunto la actividad administrativa se dirige (satisfacción de los intereses generales), el carácter con que lo hace (de modo continuo o regular), los límites a que está sujeta (los fijados por la atribución de potestades por el ordenamiento jurídico) y las prerrogativas inherentes a la específica regulación del ejercicio de las potestades en el marco del derecho público. Los elementos personales o reales que se integran en la actividad administrativa no deben ser diferentes de los necesarios para el desarrollo de cualquier actividad humana útil o productiva, pues su característica radica en la afección teleológica o instrumental al servicio...”*. Desde este punto de vista es indudable que el acceso al IES, donde se produjo la caída, se integra instrumentalmente en el servicio público de educación.

Ahora bien, el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa no supone que se responda de forma automática, por el mero hecho de constatar la realidad de la lesión. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001, unifica criterios en torno al

alcance de la responsabilidad objetiva de la Administración respecto al funcionamiento de sus servicios públicos, recordando: *“reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo que tiene declarado, en Sentencia de 5 junio de 1998 (recurso 1662/94), que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. Y en la sentencia de 13 de noviembre de 1997 (recurso 4451/1993) también afirmamos que aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”*.

III.- 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”*.

En relación con las instalaciones y elementos materiales de los centros docentes, como ya puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 3364/2000, *“las instalaciones escolares deben reunir las condiciones de seguridad necesarias para evitar cualquier tipo de riesgo a la integridad física”*. Y por esta razón el Consejo de Estado reiteradamente ha puesto de manifiesto que cuando el daño *“se produce a consecuencia del mal estado de las instalaciones escolares”* debe considerarse que *“existe la conexión con el servicio público educativo que es necesaria para estimar la pretensión indemnizatoria”* (entre otros, Dictámenes núms. 1167/2002 y 1285/2004). En el mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente este Consejo Jurídico (entre otros, Dictámenes núms. 381/2016 y 286/2020).

IV.-La responsabilidad patrimonial es una vía de resarcimiento para los empleados públicos cuando no existe un procedimiento específico de compensación, o cuando, aun existiendo, su aplicación no repare los daños causados, siempre, claro está, que concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes núms. 184/2021 y 361/2023, entre otros): relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño alegado (artículo 32.1 de la LRJSP) y antijuridicidad del daño sufrido, es decir, que se trate de daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley (artículo 34.1 de la LRJSP).

#### **CUARTA.- Falta de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño causado.**

I.-Para determinar si los daños derivados de la caída pueden imputarse al servicio público docente debe determinarse si el acceso al IES donde se produjo el resbalón cumple con las prescripciones constructivas y de mantenimiento que le son de aplicación. Como señalan los informes periciales que obran en el expediente, las normas de referencia para las instalaciones en cuestión son, con carácter general, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, y el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo

II.-El Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad dispone en su artículo 25.1 que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, para el acceso y utilización de todos los espacios públicos y edificaciones, serán exigibles de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera 1 de dicha Ley; disposición adicional que establece, para los espacios y edificaciones ya existentes el día 4 de diciembre de 2010, que los plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones será el día 4 de diciembre de 2017.

Por otra parte, el artículo 26 de dicho Texto Refundido dispone que las normas técnicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de las personas con discapacidad.

El referido Código Técnico de Edificación dispone en su artículo 12 que *“el objetivo del requisito básico «Seguridad de utilización y accesibilidad» consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios sufran daños inmediatos en el uso previsto de los edificios, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento, así como en facilitar el acceso y la utilización no discriminatoria, independiente y segura de los mismos a las personas con discapacidad”*. En dicho Código, el Documento Básico (DB) Seguridad de Utilización y Accesibilidad (SUA) en su Sección 9 dispone que *“con el fin de facilitar el acceso y la utilización no discriminatoria, independiente y segura de los edificios a las personas con discapacidad se cumplirán las condiciones funcionales y de dotación de elementos accesibles que se establecen a continuación”*. Señalando seguidamente, respecto a la accesibilidad en el exterior del edificio, que *“la parcela dispondrá al menos de un itinerario accesible que comunique una entrada principal al edificio... con la vía pública y con las zonas comunes exteriores ...”*.

Dicho *“itinerario accesible”* es el que, según los informes periciales aportados por la reclamante, no cumple con las prescripciones del Código Técnico de Edificación. Pero debe tenerse en cuenta que el reiterado *“itinerario accesible”* está destinado a *“facilitar el acceso... a las personas con discapacidad”*. Y no consta que la reclamante tuviera en el momento del accidente la condición de persona con discapacidad. (El artículo 4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social dispone que *“son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”*).

Como señalan los informes de la Unidad Técnica de Centros Educativos, de conformidad con la referida disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, el IES *“en la fecha del accidente debía disponer de un itinerario accesible”*. Ahora bien, que el IES deba disponer de un *“itinerario accesible”* no significa que la entrada en cuestión no sea adecuada para las personas sin discapacidad; *“El centro puede disponer de esta entrada [donde se produjo la caída], siendo de un itinerario no accesible, siendo usada de manera habitual por toda persona que no tenga ningún problema de movilidad reducida. No existe obligatoriedad de tener todas las entradas de carácter <<accesible>>”* (En el momento del accidente el IES contaba con, al menos, dos entradas más; la entrada por la que acceden al centro los alumnos *“que da a las pistas deportivas”*, y la puerta por la que se accede a la *“zona de aparcamiento que es usada por los profesores”*).



En cualquier caso, dado que la reclamante no es una persona con discapacidad, no procede imputar al IES las consecuencias de la caída alegando que el servicio público incurre en un incumplimiento de las normas sobre accesibilidad de las personas con discapacidad.

III.- Los Informes de la Unidad Técnica de Centros Educativos ponen de manifiesto que *“la rampa cumple los requisitos necesarios en la normativa vigente aplicable a este tipo de instalaciones para un itinerario no accesible, como es el caso”;* que *“la rampa es perfectamente utilizable para cualquier persona, según la normativa, que no tenga limitadas sus capacidades motoras, es decir, personas con movilidad reducida”;* y que *“el itinerario cumple con lo descrito en la normativa para itinerarios, rampas en este caso, no accesibles”*. En el reiterado Código Técnico de la Edificación, el Documento Básico (DB) Seguridad de Utilización y Accesibilidad (SUA) en su Sección 1 (*“Seguridad frente al riesgo de caídas”*) prevé que *“se limitará el riesgo de que los usuarios sufran caídas, para lo cual los suelos serán adecuados para favorecer que las personas no resbalen, tropiecen o se dificulte la movilidad. Asimismo, se limitará el riesgo de caídas en huecos, en cambios de nivel y en escaleras y rampas”*.

En particular, respecto al suelo de la rampa, la Unidad Técnica de Centros Educativos pone de manifiesto que *“el pavimento que compone la rampa y zonas exteriores se considera que cumple con la clase 3 exigida en el CTE DB SUA1”*; señalando expresamente que *“la rampa, si tuviera que cumplir con todas las condiciones descritas para itinerarios accesibles podría disponer del mismo pavimento que existe actualmente en las zonas exteriores del centro”*. Y respecto a la inexistencia de barandilla, la Unidad Técnica pone de manifiesto que no es obligatoria su instalación, señalando que *“los usos de pasamanos o barandillas no van ligados a la resbaladizidad de los suelos, sino que son elementos de ayuda para personas con movilidad reducida que tiene limitadas sus capacidades motoras a la hora de superar desniveles”*.

Los Informes periciales aportados por la reclamante ponen de manifiesto únicamente que la entrada en cuestión no reúne las condiciones técnicas para ser considerado un *“itinerario accesible”* (para personas con discapacidad), pero no señalan la existencia de defectos constructivos en un acceso que no tiene la condición de *“itinerario accesible”*; en este sentido la Unidad Técnica señala que *“el <<análisis de las deficiencias detectadas>> del informe técnico aportado [por la reclamante] no aporta datos más allá de la intención de presuponer ese itinerario como accesible”*.

IV.- Los Informes de la Unidad Técnica de Centros Educativos afirman que *“la rampa se encuentra en buen estado de uso y conservación”*. Y en el mismo sentido, el Informe del Director del IES también señala que *“no consta ninguna deficiencia o desperfecto en ese tramo de acceso”*. Asimismo, el Informe del Director pone de manifiesto que no le consta que en el acceso en cuestión se haya producido ninguna otra caída. [Teniendo en cuenta que *“Alrededor de 60 o 70 profesores entran y salen del centro por esa puerta todos los días como también los conserjes y personal administrativo y de limpieza. Asimismo, durante el recreo también salen y acceden por esa puerta profesores y alumnos mayores de edad. Igualmente, diferente personal externo al centro educativo (familiares, mensajeros, etc.)”*].

V.- Por lo tanto, debe concluirse que no se ha acreditado que el acceso en cuestión presente infracción alguna de la normativa técnica de edificación; que no se ha acreditado que fuese necesario un tratamiento antideslizante, ni que fuese obligatoria la existencia de una barandilla; y que tampoco se ha acreditado que existiera en la instalación algún desperfecto que pudiera haber causado el accidente, ni que se hayan producido otras caídas similares en la misma zona. Por lo que debe considerarse que no existe nexo causal entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público educativo.

Como señala la propuesta de resolución, debe considerarse que la caída de la profesora es un hecho desafortunado, en el que concurre lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan *“riesgo general de la vida”*. En este sentido, el Tribunal Supremo, Sala 1ª, en Sentencia de 22 de febrero de 2007, afirma que *“es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (SSTS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla id quod plerumque accidit (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso”*.

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

## **CONCLUSION**

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, por considerar que no concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública; en particular, no se ha acreditado la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño que se reclama, cuyo carácter antijurídico tampoco se ha acreditado.

No obstante, V.E. resolverá.