



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 137/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 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 17 de marzo de 2025 (COMINTER 61046), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de su hijo Y, por daños en accidente escolar (exp. 2025_106), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito de fecha 8 de febrero de 2024, D.^a X presenta, frente a la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por su hijo menor de edad, Y, el día 1 de dicho mes, en el CEIP “San José” de Las Torres de Cotillas.

En su escrito de reclamación señala que “estaban haciendo una actividad de Educación Física con balones de fútbol y le dieron a mi hijo con un balón en la cabeza, dándole en las gafas y tirándoselas al suelo. Se ha roto la montura de las gafas y me dicen en la óptica que no tienen arreglo, he tenido que comprar unas gafas nuevas”. Por lo que solicita que “se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración Educativa y se me indemnice en la cantidad de 109 euros”.

Se acompaña a la reclamación:

-Una fotocopia del Libro de Familia, que acredita que el menor es hijo de la reclamante.

-Una factura de una óptica de Las Torres de Cotillas, de fecha 6 de febrero de 2024, a nombre del reclamante, en concepto de montura y cristales, por un importe total de 109 euros (IVA incluido).

-Informe de accidente escolar suscrito por el director del IES, de fecha 9 de febrero de 2024, que señala que *“Durante la clase de Educación Física un balón le dio al niño en la cabeza, le tiró las gafas al suelo y se rompieron”*.

SEGUNDO.- En fecha 5 de marzo de 2024, la Secretaría 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 instructor del procedimiento. Dicha Orden se notifica a la reclamante, con indicación del plazo máximo de resolución y el sentido del silencio administrativo, el día 3 de mayo de 2024.

TERCERO.- En fecha 19 de abril de 2024, el instructor del expediente solicita al director del IES informe sobre las concretas circunstancias del accidente que expresamente señala.

CUARTO.- En fecha 3 de mayo de 2024, se emite informe por el director del IES en los siguientes términos:

“1. Relato de hechos.

El alumno Y manifiesta que durante la sesión de Educación Física (de 9 a 10 h) el día 1 de febrero de 2024, le dieron con un balón en la cabeza, tirándole las gafas al suelo y rompiéndose la montura de las gafas.

2. ¿Constaba la presencia requerida del personal escolar en el momento de los hechos?

Sí. La maestra de Educación Física (Z), pero el alumno no le dijo nada en ese momento y la maestra no vio el incidente. Al día siguiente fue cuando el alumno se lo notificó a la maestra.

3. ¿La actividad que estaba realizando el alumno accidentado, se correspondía con la programación de dicha área y se ejecutó de acuerdo con los criterios docentes ajustados al riesgo normal e inherente de dicha actividad?

Si, está dentro de la programación docente de E. Física.

¿Hubo descuido o falta diligencia en su desarrollo?

No. 4.

¿Calificaría el incidente, en su caso, de fortuito?

Sí.

5. ¿Dispone de algún seguro escolar que cubra los daños acaecidos?

No.

6. Otras circunstancias que estime procedentes”.

QUINTO.- En fecha 17 de enero de 2025, el instructor del expediente notifica a la reclamante la concesión del trámite de audiencia, para que pueda *“tomar vista del expediente, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificantes estime pertinentes”*. No consta que se haya hecho uso de este derecho.

SEXTO.- En fecha 11 de marzo de 2025, el instructor formula propuesta de resolución en la que plantea que *“se dicte Orden del Consejero de Educación y Formación Profesional desestimando la reclamación por daños y perjuicios presentada por D.^a X, en nombre y representación de su hijo Y, alumno en el Colegio Público “San José” de Las Torres de Cotillas (Murcia)”*.

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 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.- 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 1 de febrero de 2024 y la reclamación está fechada el día 8 de dicho mes, dictándose la Orden de admisión a trámite con fecha 5 de marzo de 2024; 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, salvo el plazo máximo para resolver que excede del previsto en el artículo 91.3 LPAC.

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 económicoamente 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 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 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 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 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 del 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 en clase de Educación Física, cuando *“Estaban haciendo una actividad... con balones de fútbol y le dieron... con un balón en la cabeza, dándole en las gafas y tirándoselas al suelo”*.

Se deduce del expediente y del informe del director del CEIP, sin que se haya alegado nada en contrario, que la actividad desarrollada en la clase de Educación Física estaba programada y era adecuada para la edad de los alumnos.

También se deduce del expediente, sin que tampoco se haya alegado nada en contrario, que el hecho lesivo fue fortuito (Informe del director del centro).

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 confluido de algún modo en la producción del daño (y que hubieran exigido un especial deber de cuidado por parte del profesor), y sin que nada indique un mal estado en las instalaciones deportivas.

Asimismo, debe considerarse que el accidente, por su propia naturaleza, 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).

Y también debe considerarse que el daño producido, aunque sea consecuencia de la actuación de otro alumno que golpea el balón, 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 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.