



Sr. Amilivia González, Presidente  
  
Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero y  
Ponente  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero  
  
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de junio de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo ccccc*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de abril de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo ccccc, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de mayo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 423/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** El 30 de enero de 2008 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en xxxx1, una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios derivados del accidente escolar sufrido por su hijo ccccc en el C.R.A. "xxxx" de xxxx2 (xxxx1), el día 19 de noviembre de 2007.



La reclamante hace constar en su escrito que “al levantarse para salir al patio un alumno de primaria chocó contra otro de infantil (cccc) y con su rodilla le dio un golpe en un diente y éste se le rompió”.

Solicita como indemnización la cantidad de 125 euros.

Acompaña a su escrito copia compulsada del libro de familia para acreditar la representación que ostenta sobre el menor, nacido el 10 de julio de 2004, del D.N.I. de la reclamante y factura en concepto de “recubrimiento pulpar indirecto pieza 51” por importe de 125 euros.

**Segundo.-** El Director del centro educativo, en la comunicación del accidente escolar, informa de los hechos acaecidos e indica que ocurrieron en el recreo y que estaban presentes dos personas en el momento del suceso.

**Tercero.-** El 14 de enero de 2009 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Cuarto.-** En el trámite de audiencia concedido a la interesada, notificado el 23 de febrero de 2009, no se realiza alegación alguna.

**Quinto.-** El 24 de marzo de 2009 la instructora del procedimiento propone la desestimación de la reclamación, al entender que no existe relación de causalidad entre el daño causado y el servicio público educativo.

**Sexto.-** El 30 de marzo de 2009 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta de resolución indicada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado e), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (30 de enero de 2008) hasta que se formula la propuesta de resolución (24 de marzo de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Educación, en virtud de lo dispuesto en los artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece 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”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

Sin embargo conviene reflexionar el hecho de que esta responsabilidad objetiva, y el impulso universalizador que traslada la aplicación de estos principios tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como un asegurador universal de cualquier evento dañoso.



Sabido que la responsabilidad patrimonial no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos de la manera más amplia posible. También la Administración responde del funcionamiento normal, esto es, de los efectos dañosos del funcionamiento normal. De ahí que debamos conocer los límites del servicio público, y por ello, se apele a los llamados "estándares de servicio" o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar formalizados o no, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

Por la defectuosa comprensión de los principios mencionados, resulta necesario resumir la doctrina de éste Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en particular, la derivada de los daños sufridos por los alumnos de los Centros docentes públicos, extensible al presente supuesto. Esta doctrina ha tenido su plasmación conceptual, en numerosos dictámenes, en los que se ha ido avanzando en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de "tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad" (Memoria del Consejo de Estado de 1998) y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

De los referidos dictámenes se desprende que no es en la negación de la relación de causalidad, con introducción más o menos clara del requisito de la culpa de la Administración, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Criterios de carácter positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en principios legales expresos (fuerza mayor, existencia de un deber jurídico de



soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, o estado de la ciencia etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo Consultivo de Castilla y León (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el “riesgo general de la vida”, la “causalidad eficiente”, etc.).

Como resume la Memoria del Consejo de Estado de 1998, el punto de partida de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito escolar, “es el de que la Administración no responde de los daños sufridos en los centros escolares de titularidad pública, salvo que de las especiales circunstancias del caso pueda deducirse un criterio de imputabilidad para fundar responsabilidad. La regla es, pues, la no responsabilidad y la excepción, por la concurrencia de circunstancias adicionales, es la imputación del daño a la Administración educativa”.

Este Consejo Consultivo, bajo los referidos parámetros, ha venido rechazando que la Administración haya de asumir todos los riesgos de los daños sufridos por los escolares en los recintos educativos y ha considerado que los mismos, como regla general, no le son imputables por no ser consecuencia del funcionamiento del servicio educativo aunque se hayan producido con ocasión de su realización. Se niega, como se ha referido anteriormente, como contrapeso a los excesos de la responsabilidad objetiva que el servicio público pueda concebirse como un centro de imputación automática de cualesquiera hechos que acaecen en el área.

La Memoria del Consejo de Estado de 1994 afirma, delimitando el problema y profundizando en el tema, que el servicio de la Administración Pública presta en sus centros docentes no es el de una guardería, de modo que los daños que no sean consecuencia directa del servicio público que allí se presta no son imputables a la Administración, quedando fuera los producidos por ocasión, sin que quepa alegar en ningún caso la culpa *in vigilando*, elemento completamente extraño a la responsabilidad objetiva, y además se rechaza que la “debida diligencia de los servidores públicos” incluya un “cuidado total sobre las personas que se encuentren en el servicio y las conductas, del tipo que sean, que se desarrollen dentro de él” (Dictamen del Consejo de Estado 289/1994, de 7 de abril).



No obstante, sentados estos principios, hay circunstancias que justifican la imputación de la responsabilidad a la Administración, las que ha analizado sobradamente el Consejo Consultivo de Castilla y León, de las que sólo algunas de ellas pueden considerarse en sentido estricto de carácter objetivo o por riesgo, como cuando se trata de daños sufridos durante el desarrollo de actividades impuestas directamente por el profesor, en su tarea docente (Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 433/2006).

Dentro de estas actividades impuestas, los problemas más comunes y generales nacen de las actividades de educación física, en las que se abre un riesgo con el ejercicio físico practicado de forma colectiva. Nadie puede poner objeción a su necesidad, dados los principios que juegan al respecto (artículo 43.3 de la Constitución), pero las consecuencias de su práctica hace que deba ponderarse para determinar la posible responsabilidad, las características de las instalaciones en que se desarrollan, la naturaleza de los instrumentos, elementos o aparatos utilizados en su ejecución la peligrosidad de la actividad, el control que realiza el responsable, y la edad de los alumnos, con la dificultad de los ejercicios que se les propone (entre otros muchos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León, 58/2003, 80/2006, 432/2006 y 477/2007).

No generan responsabilidades las actividades que tienen un riesgo adecuado, dentro de los parámetros o estándares sociales; por ejemplo en la práctica de deportes (Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 731/2004, 206/2005, 80/2006 y 447/2006), o los golpes fortuitos sufridos (Dictámenes de este Consejo Consultivo 65/2005 y 827/2006) mientras se ejercitaba un ejercicio físico. Sin embargo, en otros casos se alude a la diligencia del profesor en el control de las actividades organizadas y en la ponderación de los riesgos que para los alumnos puedan suponer (Dictamen 448/2006, que estima la responsabilidad por los daños con un golpe con un palo de jockey), para reconocer una responsabilidad del centro escolar.

En otros casos, la responsabilidad de la Administración escolar se funda en alguna deficiencia del servicio (por ejemplo, por ordenar actividades objetivamente peligrosas para el alumnado, Dictamen 433/2006, o fundamentado en la existencia de un contenedor con piedras en el patio-Dictamen 1.129/2006). El mal estado de las instalaciones en la génesis del daño es un criterio utilizado con alguna frecuencia para imputar la



responsabilidad de la Administración titular del centro (Dictámenes 995/2005, por un tornillo que sobresale 10 cm. de la espaldera o, 1.076/2006, por un radiador mal colocado).

Se puede encontrar responsabilidad por el incumplimiento de un especial deber de cuidado con consecuencias en el examen de la relación de causalidad, en el caso de los daños sufridos por alumnos de corta edad (Dictamen 558/2005) o con determinadas minusvalías, lo que hace que deba extremarse el celo en la custodia de los alumnos para evitar accidentes, lesiones o agresiones entre ellos.

La responsabilidad patrimonial existe, por regla general, cuando un alumno sufre la agresión de un compañero, dado que clásicamente el Consejo de Estado ha considerado las peleas y agresiones como imputables a la Administración, por formar parte del funcionamiento normal de la Administración Educativa el deber de custodia necesario para evitar las peleas y agresiones intencionadas (Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 501/2006 y 934/2006, entre otros muchos).

Por ello el problema se traslada al deslinde entre lo que es una agresión voluntaria, para la que se exige una debida vigilancia y se justifica una imputación por omisión o irregularidad de dicha vigilancia, y lo que es meramente un hecho fortuito (ficha de dominó que involuntariamente rebota en una mesa y rompe un diente -Dictamen 851/2006- o un choque de cabezas fortuito -827/2006-). No se consideran indemnizables, siguiendo criterios de racionalidad, los daños derivados de zancadillas (Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 206/2005), empujones sin mala intención o jugando (Dictámenes de éste Consejo 295/2005, 75/2007 y 288/2007), el impacto de una piedra (Dictámenes 136/2004, 272/2004 y 368/2005).

La diferenciación entre daños producidos con ocasión del servicio de los ocasionados como consecuencia de éste, sirve de límite al carácter objetivo de la responsabilidad y hace que haya que valorar, por ejemplo, los supuestos en los que ha existido una actividad negligente por parte del profesor. Ello ocurre, por ejemplo, con los daños sufridos en accidentes causados por la propia actividad escolar (por ejemplo, en prácticas de laboratorio, de tecnología, etc., Dictamen 433/2006). También se examinan con un criterio de objetividad los daños sufridos por terceros ajenos al servicio docente (por ejemplo, rotura de





cristales de edificios próximos o daños a vehículos aparcados fuera del centro por objetos lanzados desde el mismo, Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 366/2006 y 446/2007); el deber de responder frente a terceros se conecta con el deber de custodia de los alumnos en coherencia con el artículo 1.903 del Código Civil.

Como ya se señalaba en la Memoria del Consejo de Estado de 1998, el número relativamente alto de asuntos sobre accidentes escolares muestra una posible desatención de la temática de la prevención de riesgos en el ámbito escolar. La cultura prevencionista que hoy viene dominando en muchos sectores -paradigmático en el mundo laboral o en la protección civil-, debería extenderse también a la materia escolar, entrando en el sistema de la protección de riesgos, y adoptándose medidas generales de precauciones y cautelas -teniendo en consideración, además, el preocupante aumento de agresiones en los centros docentes-, creando una cultura de prevención de riesgos escolares en los propios alumnos, con el objetivo de generar un cambio conducta y que los escolares aprehendan ("internalicen") el concepto de autocuidado, "como actitud", ya que los alumnos deben comprender que el primer responsable de su seguridad son ellos mismos.

Por otro lado, como reiteradamente señalaba el Consejo de Estado cuando conocía de estas materias, las reclamaciones permiten comprobar un desajuste en la protección social de algunos de estos temas, debiendo preverse una mejor articulación con los sistemas genéricos de protección y también una mayor amplitud del insuficiente sistema de seguro escolar, complementado en su caso con otras posibles fórmulas asegurativas de carácter privado.

Finalmente debería proporcionarse una información específica y precisa de cuándo surge una responsabilidad administrativa a este respecto y el contenido concreto de los contornos de ésta, para que los representantes legales de los menores tengan una idea más exacta -evitando la proliferación de reclamaciones del todo punto infundadas- de hasta dónde alcanza la responsabilidad por el funcionamiento normal del servicio público de enseñanza o puedan fácilmente discernir si se ha producido los hechos con ocasión o como consecuencia de la actividad docente. En todo caso, podría suministrarse a los directores de los centros una información ajustada a casos generales, para que pudieran actuar de filtro y asesoramiento, y no sólo, como meros intermediarios



entre el reclamante justificadamente enojado, el modelo normalizado de reclamación y la Administración educativa.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo cccc, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, el Consejo de Estado -al igual que el Consejo Consultivo de Castilla y León, como ya se ha expresado- han mantenido reiteradamente que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no implica que la misma deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los alumnos en centros públicos. Para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso.

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo ha declarado, en Sentencia de 5 de junio de 1998, 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”.

Debe subrayarse que la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en los cuales los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

En el presente caso, tal y como se deduce de la propia reclamación de la interesada y del informe del Director del centro educativo, el accidente tuvo lugar durante el tiempo de recreo, al salir al patio, produciéndose de forma imprevisible y fortuita.



En el presente suceso concurre el que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el *riesgo general de la vida*. Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000, entre otras.

De acuerdo con este criterio, se trata de negar responsabilidad por aquellos hechos dañosos que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia. Se trata, en definitiva, de una eventualidad en la que, por las circunstancias en que se produjo, no se aprecia la existencia de un título de imputación adecuado y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

En definitiva, este Consejo Consultivo comparte la propuesta desestimatoria, ya que los hechos ocurridos constituyen riesgos propios e inherentes al desarrollo de la actividad escolar.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo cccc, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.