CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de junio de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx,* 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 9 de mayo de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de mayo de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 384/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 28 de diciembre de 2010 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños y perjuicios sufridos tras ser agredido el 15 de enero de 2010 en el cccc

de xxxx1 (xxxx2), por dos alumnos en los pasillos del Centro durante el recreo. Reclama una indemnización de 9.065,51 euros.

Adjunta a la reclamación copia de su D.N.I., del informe de Urgencias, del Auto de 2 de marzo de 2010, de apertura una pieza de responsabilidad civil por los hechos, de la cédula de citación como testigo fechada el 1 de diciembre de 2010 y de un presupuesto para realizar una rinoplastia. Aporta asimismo una fotografía de la lesión.

Segundo.- El 26 de enero de 2011 la Directora del Centro emite un informe (recibido en la Consejería de Educación el 2 de febrero de 2011) del que procede destacar lo siguiente:

"(…) El día 15 de enero de 2010, durante el periodo de recreo, se produjo un enfrentamiento verbal entre xxxx, alumno de 2º de Bachillerato de 17 años de edad (quien estaba acompañado de zzzz) y zzzz1, alumno de 2º de Enseñanza Secundaria Obligatoria de 15 años, a quien acompañaba en ese momento su primo xxxx1, del mismo curso y edad; éste último fue quien agredió físicamente a xxxx de forma súbita, dándole un puñetazo que le produjo las heridas que se detallan en el informe médico.

»Respecto a este hecho, quiero hacer constar que la agresión tuvo lugar de forma súbita e inesperada y que los presentes, entre los que estaban la profesora Dña. (…) y el profesor D. (…), quien en ese momento se encontraba realizando la guardia de recreo, no pudieron reaccionar para evitarla, únicamente pudieron separar a los implicados y evitar que el enfrentamiento y agresiones continuaran.

»(…) el hecho tuvo lugar durante el periodo de recreo. El centro está organizado de forma que en dicho periodo hay siempre al menos tres profesores encargados de velar por que se mantenga el orden y atender las posibles incidencias del alumnado en este tiempo, por ello, la respuesta fue prácticamente inmediata. (…).

»Los profesores que realizan estas guardias de recreo están en todo momento informados de cuáles son sus deberes y responsabilidades durante dicho periodo y se les entrega un documento en el que se detallan por escrito (…).

»De hecho este sistema de vigilancia funcionó perfectamente ya que acudió al momento un profesor de guardia, que inmediatamente avisó a Jefatura de Estudios del incidente.

»Las actuaciones inmediatas que se realizaron se enmarcan en lo establecido en el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y los deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León (…) que describe".

En relación con la reclamación por los "daños morales resultantes de la desazón, impotencia, angustia y frustración en el ánimo, ante la falta de sensibilidad de la Administración educativa" por convivir con xxxx1 y zzzz1 durante "casi todo el curso escolar" y "manifestar una actitud condescendiente a la hora de aplicar el régimen disciplinario del centro", la Directora señala en su informe lo siguiente:

"Tanto xxxx1 como zzzz1 eran menores de 16 años y cursaban enseñanza obligatoria, por lo que tenían derecho y deber de estar escolarizados y (…) el cccc es el único centro ordinario de enseñanza secundaria de la localidad.

»Al agresor se le aplicó la expulsión máxima que permite el Decreto 51/2007 y, por otra parte, las sanciones no pueden hacerse efectivas hasta que transcurra un mes desde la notificación de resolución.

»Tras los hechos, xxxx1 y zzzz1 faltaron asiduamente al centro (…).

»El centro ha actuado de forma diligente, se ha aplicado de forma rigurosa el reglamento disciplinario del centro y, como conclusión de ello, no hubo ninguna reclamación o recurso por parte de ninguno de los implicados".

Se adjunta al informe el documento en el que figuran las instrucciones al profesorado durante las guardias del recreo, el expediente sancionador, una copia de las comunicaciones mandadas a la Comisión de Absentismo de la

Dirección Provincial de Educación y la resolución de expulsión temporal del agresor.

Tercero.- El 18 de abril de 2012 el Consejero de Educación admite a trámite la reclamación y nombra instructora del procedimiento.

Cuarto.- En el trámite de audiencia el interesado aporta el 26 de mayo de 2012 copia de la siguiente documentación:

- Sentencia 7/2011, de 31 de enero de 2011, del Juzgado de Menores nº 1 de xxxx2, dictada en el expediente de reforma 17/2010, en la que se declara al menor xxxx1 autor de un delito de lesiones y se le impone la medida de 30 horas de prestación de trabajos en beneficio de la comunidad "así como a que indemnice a xxxx en la cantidad de 965,52 euros por las lesiones ocasionadas y 1.500 euros por las secuelas, como responsabilidad civil derivada de los hechos", declarando responsables civiles solidarios de las indemnizaciones a los padres de xxxx1. La Sentencia declara a zzzz1 autor de una falta de malos tratos de obra y le impone la medida de 30 horas de prestación de trabajos en beneficio de la comunidad.

- Auto de 19 de octubre de 2011, del Juzgado de Menores nº 1 de xxxx2, en el que se declara insolvente a xxxx1

Quinto.- El 16 de noviembre de 2012 el reclamante solicita el certificado acreditativo del silencio administrativo producido.

Sexto.- El 14 de enero de 2013 se requiere al reclamante para que aporte la documentación justificativa de los daños y gastos cuya indemnización solicita.

El 30 de enero el reclamante presenta un escrito en el que explica los gastos cuyo reembolso solicita (viajes y gastos de locomoción para la asistencia al Juzgado y centros médicos, permisos de trabajo sin retribución, rinoplastia) y aporta documentos justificativos de su existencia.

Séptimo.- El 8 de abril se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación, al considerar que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público ya que "los hechos

ocurridos no exceden de los riesgos propios e inherentes al desarrollo de la actividad escolar".

Octavo.- El 9 de abril de 2013 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta de orden.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.f), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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, debe ponerse de manifiesto que ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (28 de diciembre de 2010) hasta que se formula la propuesta de orden (8 de abril de 2013). En particular, debe reprocharse la inexplicable paralización del procedimiento, al transcurrir más de 14 meses desde que se recibe en la Consejería de Educación el informe de la directora del centro educativo hasta que se nombra instructor del procedimiento, así como la demora de casi un año en formular la propuesta de orden desde la finalización del trámite de audiencia. Estas circunstancias constituyen un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y, por tanto, 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en el 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 el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 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 reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil de acuerdo con 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 efectuada 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.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo comparte el criterio de la Administración consultante, sin perjuicio de lo que se expone al final del dictamen, y considera que la reclamación debe desestimarse.

El hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva no implica, tal y como han entendido reiteradamente el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas, que aquélla deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los

alumnos en los centros públicos. Para que proceda la responsabilidad patrimonial, deben cumplirse los requisitos que la caracterizan, establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que deben analizarse en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso.

Es reiterada jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2013) la que señala que no puede establecerse la responsabilidad de la Administración respecto de las consecuencias lesivas producidas en el simple hecho de la titularidad del servicio, pues aun siendo nuestro sistema vigente de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas de naturaleza objetiva, no por ello se convierte 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, transformando a nuestro sistema de responsabilidad en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. También ha declarado el Tribunal Supremo (*a.e.*, Sentencias de 13 de noviembre de 1997 y de 17 de abril de 2007) 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".

Cabe citar también la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2001, que niega la responsabilidad de la Administración por la lesión causada por un golpe fortuito (patada involuntaria) recibido de un compañero del juego en un lance de éste, ya que la lesión se habría producido, cualquiera que hubiera sido la vigilancia.

Conforme a lo expuesto, cabe concluir que no basta para fundamentar la imputación objetiva del daño a la Administración Educativa con la simple constatación fáctica de que tal daño se produjo con ocasión o en el contexto de la realización de las actividades integrantes del descanso en la educación, es decir, el recreo. Es necesario además que, de una valoración adecuada de las circunstancias en que tal actividad se desarrolló, pueda deducirse una situación de riesgo específico o cualificado, susceptible de configurar una relación de

causalidad con relevancia jurídica suficiente para producir la citada imputación. Desde esta perspectiva han de juzgarse los hechos acaecidos en el caso concreto.

La Sentencia de 31 de enero de 2011, del Juzgado de Menores nº 1 de xxxx2, por la que se declara a xxxx1 autor de un delito de lesiones y se le impone la medida correctiva y la obligación de indemnizar al perjudicado, declara como hechos probados los siguientes: "(…) el menor zzzz1, de 15 años de edad, sobre las 11:45 horas del día 15 de enero de 2010, encontrándose en el cccc de la localidad de xxxx1, subiendo las escaleras del centro docente, lanzó una tiza a otro alumno, xxxx, que impactó en su frente, motivo por el cual xxxx le reprochó su actitud, a lo que el menor zzzz1 contestó encarándose a él, lanzándole patadas y puñetazos, que le causaron lesión. Acto seguido apareció el menor xxxx1, de 15 años de edad, primo de zzzz1, el cual propinó un puñetazo en la cara a xxxx, provocándole una fractura de huesos propios de la nariz y hundimiento del hueso lateral de la pirámide, herida inciso-contusa en pirámide nasal y hematoma en región lateral de nariz y ojo, ángulo interno y párpado superior, para lo que requirió asistencia facultativa (…)".

De la lectura de estos hechos probados se infiere que la agresión se produjo de forma súbita e inesperada en un enfrentamiento aislado entre los alumnos, de edad suficiente como para ser conscientes de sus actuaciones personales; enfrentamiento, además, inevitable por los profesores, quienes, no obstante, actuaron de manera inmediata separando a los implicados y evitando que el enfrentamiento y agresiones continuaran. Por otra parte, no consta en el expediente que se hayan producido situaciones anteriores similares o que hayan concurrido factores adicionales predisponentes de los que pudiera colegirse una falta de vigilancia por parte del Centro Educativo para evitar situaciones de este tipo. El daño debe calificarse como fortuito, imprevisible e inevitable, sin que pueda imputarse a la Administración.

Por tanto, no cabe apreciar conexión alguna entre el daño reclamado y la prestación del servicio público educativo. Es cierto que el accidente ocurrió en el centro educativo pero no a consecuencia de su funcionamiento.

La reclamación debe, pues, desestimarse.

Sin embargo, este Consejo Consultivo no comparte la afirmación de que "los hechos ocurridos no exceden de los riesgos propios e inherentes al desarrollo de la actividad escolar", puesto que este tipo de conductas violentas no son, ni pueden ser, propias ni inherentes a los centros educativos.

III
CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

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