



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de octubre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de su hijo menor de edad yyy2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 524/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de septiembre de 2022 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 D. yyy1, en nombre y representación de su hijo menor de edad, yyy2, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 524/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 4 de marzo de 2021 D. yyy1, en nombre y representación de su hijo yyy2, nacido el 18 de agosto de 2010, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos por el menor el 11 de enero de 2021 en el CEIP cccc de xxx1, al resbalar en el patio debido a la nieve



helada, golpeándose la región frontal de la cara, lo que le provocó una herida en la zona superior de la ceja izquierda.

Acompaña a su escrito copia de una certificación literal de nacimiento del Registro Civil, de un escrito de la secretaria del centro escolar en el que se indica que el menor se encuentra matriculado, y de diversa documentación médica.

Cifra la indemnización reclamada en un total de 11.393,71 euros.

Segundo.- El 9 de marzo de 2021 la directora del Servicio de Educación del Ayuntamiento informa que "la gran nevada ocurrida en toda España el fin de semana del 9 de enero de 2021, denominada por los meteorólogos como 'Borrasca Filomena' se trató de un acontecimiento extraordinario y excepcional que trajo consigo una parálisis general del país por las grandes nevadas con las consiguientes bajas temperaturas que causaron una situación de riesgos extraordinarios y caos en las vías públicas, carreteras, parques, etc., (...).

»La Junta de Castilla y León como Administración competente en materia de Educación, no suspendió en la ciudad de xxx1 la vuelta a la actividad docente el día 11 de enero, como sí se hizo en otros municipios de la provincia y del resto de la Comunidad autónoma, así como en muchas otras comunidades autónomas, donde la incorporación del alumnado a las clases se produjo de forma progresiva a partir del día 14 de enero de 2021.

»El Ayuntamiento de xxx1, como responsable de la conservación y mantenimiento de los centros educativos de titularidad pública (...) adoptó las medidas oportunas, como proceder al encendido de la calefacción tres días antes del regreso a las aulas, y proporcionar sal a los porteros escolares para echar en las zonas de más tránsito del alumnado, como las entradas y salidas, si bien esta medida es insuficiente ante una gran nevada como la acaecida por las grandes placas de hielo que se formaron, puesto que la sal no puede derretir en su totalidad grandes placas de hielo y su uso en exceso deteriora el pavimento. (Se pone de manifiesto que el pavimento del patio del colegio cccc se encuentra perfectamente conservado y mantenido).

»Es por ello que consideramos que dicho fenómeno meteorológico adverso acaecido se puede considerar como una causa de fuerza mayor, pues constituyó un evento imprevisible de gran potencia cuyos



efectos impidieron por las nevadas y torrentes provocados, la imposibilidad de poder llevar a cabo ciertas actuaciones que pueden referirse al cumplimiento de obligaciones ordinarias, (...).

»Al tratarse de una causa de fuerza mayor la borrasca Filomena acaecida entendemos que este Ayuntamiento carece de responsabilidad (...), ya que aunque la tormenta de nieve fue predicha, puesto que con días de antelación se informó de su llegada y de las devastadoras consecuencias que podía tener, éstas fueron inevitables, insuperables e irresistibles, al tratarse de una fuerza superior a todo control y previsión que excluye toda intervención de culpa, y por tanto no procede el abono de la indemnización solicitada por D. yyy1 en representación de su hijo menor”.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la parte reclamante, el 30 de marzo de 2021 presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

Señala que no basta “la mera mención de la denominada ‘borrasca filomena’ como causa que exonera cualquier tipo de responsabilidad por parte del Ayuntamiento, quien recordemos, es competente de la limpieza y mantenimiento de los Centros Escolares.

»Debemos tener en cuenta que, si bien es cierto que la noche del día 8 de Enero y madrugada del día 9 nevó en la ciudad de xxx1, más cierto es que la ciudad de xxx1 pese a que amaneció cubierta con un manto de nieve, la cantidad de nieve acumulada no puede ser considerada de tal entidad que impidiera a los servicios públicos el desempeño mínimo de actuaciones tendentes a lograr organizar todos los servicios para evitar situaciones como la que lamentablemente sucedió el día 11 de Enero y que es reclamada por esta parte.

»Ahondando más aún en esta cuestión, no podemos olvidar que el día 8 y 9 de Enero eran viernes y sábado respectivamente, lo que supone que el Ayuntamiento disponía de 2 días y medio para organizar y efectuar las labores de limpieza necesarias en el C.E.I.P. cccc para garantizar una vuelta a las aulas el lunes día 11 de enero sin poner en riesgo la salud de los menores escolarizados, labores de limpieza que no realizó como era debido, motivo por el cual el menor yyy2 sufrió el fatídico accidente y como consecuencia de éste las secuelas y daños reclamados.

»Pese a disponer de más de dos días para organizar la limpieza del centro escolar, el Ayuntamiento de xxx1 se limitó, únicamente, tal y



como dispone expresamente el informe, a encender la calefacción y proveer de sal al centro escolar. Tales medidas, teniendo en cuenta las previsiones que se venían haciendo semanas atrás, fueron descaradamente insuficientes, hasta el punto de no impedir el accidente objeto de esta reclamación, pues en todo caso, debería de haberse establecido un vía o pasillo para el acceso de los menores libre de cualquier tipo de riesgo. (...)

Adjunta pantallazo de la página web de la AEMET, "Superación de umbrales" de la provincia de xxx2 durante el mes de enero de 2021.

Cuarto.- Consta en el expediente un informe de valoración del daño personal sufrido por el menor, emitido a instancia de la compañía aseguradora de la Administración, en el que se valora sus perjuicios en 7.732,38 euros.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la Consejería de Educación, el 19 de mayo la Dirección General de Centros, Planificación y Ordenación Educativa remite un escrito en el que se indica que "no se formula alegación alguna, considerando que la reclamación de daños y perjuicios presentada no tiene como destinataria esta Administración".

Sexto.- El 15 de junio de 2021 la directora del Servicio de Educación del Ayuntamiento informa "que se tuvo constancia de dicho accidente el día 4 de marzo de 2021, a través del escrito que nos dirigió la asesoría jurídica (...).

»(...) se informa que sí se echó sal antes de las 9 de la mañana por parte de la conserje del centro, que se dedicó a echar sal en las zonas del patio de mayor tránsito y a retirar parte de la nieve existente con anterioridad a la entrada de los alumnos; después de las 9 de la mañana y a lo largo de toda la jornada escolar se echó de nuevo sal y se siguió retirando la nieve de las zonas comunes.

»(...) no se tiene constancia de más caídas en dicha zona el día 11 de enero de 2021, según lo manifestado telefónicamente por el colegio.

Séptimo.- El 21 de septiembre de 2021 el director del CEIP cccc, informa que "El centro tiene constancia de que la tutora (...) fue testigo de la caída del alumno y le brindó las primeras atenciones.



»(...) La bedel del centro se personó 1 hora antes de su entrada habitual para echar sal y retirar el hielo en la zona donde acaeció el incidente.

»(...) El colegio no tiene constancia de más caídas de alumnos en el día de citado”.

Octavo.- El 23 de diciembre de 2021 se practica de oficio la prueba testifical con la profesora del centro testigo del accidente.

Entre otras consideraciones manifiesta que “fue a las nueve de la mañana cuando los niños entran en el colegio, el niño se acercaba a la fila de su clase, e iba saludando a alguno de los compañeros, y fue cuando se resbaló y cayó de culo, entonces al levantarse se resbaló hacia delante, e intentó frenar la caída con las manos y se partió la ceja, porque el suelo estaba resbaladizo, aunque se había echado sal”. Añade que “estuvieron tres semanas sin poder salir al patio, porque había mucha nieve y tenía el Ayuntamiento que haber limpiado todo el patio, que es un patio grande y que había mucho peligro de que se cayeran”.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia a la parte reclamante, el 20 de enero de 2022 presenta un escrito en el que ratifica su pretensión.

Décimo.- Concedido nuevo trámite de audiencia a la Junta de Castilla y León el 18 de julio de 2022, no consta la presentación de alegaciones.

Undécimo.- El 22 de septiembre de 2022 se emite informe-propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación por importe de 7.732,38 euros. Se considera que queda suficientemente probada la relación de causalidad entre el funcionamiento de las dos Administraciones y el daño causado, por lo que la responsabilidad debe ser solidaria.

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.i), 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 apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha tramitado con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades previstas en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 125.5) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) daño efectivo, evaluable económicamente e



individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, conviene recordar que 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 aquella 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 actualmente en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, 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 hacerse descansar 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 estas 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 aquella".



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 en el centro escolar. Es necesario además que, de una valoración adecuada de las circunstancias, 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.

En el supuesto analizado, el informe-propuesta de resolución aprecia la existencia de relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios públicos, "pues del expediente administrativo se desprende que, sin perjuicio de que el Ayuntamiento, en calidad de responsable de mantenimiento, se encargó de que se esparciera sal por las zonas más transitadas por los alumnos una hora antes de la entrada de estos al Colegio, el hielo existente en su patio, consecuencia de la ola de frío que siguió a la borrasca Filomena, consistía un riesgo de carácter objetivo que se materializó en el incidente sufrido por el alumno yyy2 que le produjo unas lesiones que no tiene el deber jurídico de soportar, a lo que no puede ser ajeno que el 11 de enero de 2021 se reanudó la actividad lectiva; que los alumnos estaban obligados a acudir a clase y que el incidente, como ya se ha indicado tuvo lugar, dentro de un colegio público, con lo que ello implica respecto de los deberes de guarda y custodia de los alumnos".

Por ello, considera que se produce "una concurrencia de los deberes municipales de mantenimiento y los autonómicos de vigilancia del cumplimiento, ex artículos, entre otros, 25.2 n) de la Ley 7/86, de 2 de abril, reguladora de las Bases de régimen local y 73.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en virtud de la cual corresponde en todo caso a la Comunidad de Castilla y León: la programación, creación, organización, régimen e inspección de los centros públicos y la autorización, inspección y control de todos los centros educativos".

En este sentido, el informe-propuesta recuerda que se ha requerido dos veces al efecto a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León y que esta no ha formulado alegación alguna.

En conclusión, se mantiene que en el presente caso existe una responsabilidad solidaria entre el Ayuntamiento de xxx1, responsable del mantenimiento de las instalaciones del centro, y la Administración educativa



autonómica, como consecuencia de que esta, pese a la ola de frío, acordó la apertura del centro educativo en cuyo patio al aire libre tuvo lugar la caída; y esta como responsable del defectuoso cumplimiento de las competencias de vigilancia e inspección de las instalaciones así como de la obligación de guarda y custodia de los alumnos.

No obstante, este Consejo debe advertir de que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada se dirige únicamente frente al Ayuntamiento de xxx1, en calidad de responsable de mantenimiento del centro escolar, por lo que únicamente puede pronunciarse sobre este título de imputación y pretensión. Ello sin perjuicio de que, sí así se considera por el Ayuntamiento, pueda ejercitarse la acción que corresponda frente a la Junta de Castilla y León.

En definitiva, la reclamación debe estimarse en el sentido indicado.

6ª.- En cuanto a la indemnización a reconocer a la parte reclamante, ambas partes acuden para determinar su importe a los baremos fijados para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, actualizado mediante Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, si bien difieren en el total reclamado, cifrado por la reclamante en 11.393,71 euros y por la aseguradora de la Administración en 7.732,38 euros.

Este sistema de valoración se utiliza habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares, y su valor como criterio de referencia se destaca expresamente en la actualidad por el artículo 34.2 de la LRJSP.

En cuanto a los conceptos indemnizatorios, se discrepa únicamente en la secuela por perjuicio estético (herida facial sobre la ceja) que el reclamante valora en 10 puntos y la aseguradora de la Administración en 7.

El artículo 103 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre (TRLRC), contiene las "Reglas de aplicación del perjuicio estético" y señala lo siguiente:

"(...) 2. La puntuación del perjuicio estético se realiza de acuerdo con el capítulo especial de la tabla 2.A.1 mediante su ponderación conjunta, sin atribuir puntuación a cada uno de sus componentes.



»3. Ni la edad ni el sexo de la persona lesionada se tendrán en cuenta para medir la intensidad del perjuicio estético.

»4. La puntuación adjudicada al perjuicio estético no incluye la ponderación de su incidencia sobre las diversas actividades del lesionado, cuyo específico perjuicio se valora a través del perjuicio particular de pérdida de calidad de vida.

»5. La puntuación establecida se lleva a la tabla 2.A.2 que fija el valor económico del perjuicio estético en función de la edad del lesionado de acuerdo con lo previsto en el artículo 104.5”.

Pues bien, el artículo 102.1 del TRLRC señala que “La medición del perjuicio estético se realiza mediante la asignación de una horquilla de puntuación a cada uno de los grados teniendo en cuenta, de modo particular, los factores siguientes:

- »a) el grado de visibilidad ordinaria del perjuicio,
- »b) la atracción a la mirada de los demás,
- »c) la reacción emotiva que provoque y
- »d) la posibilidad de que ocasione una alteración en la relación interpersonal del perjudicado”.

Por su parte, el artículo 102.2.e) del TRLRC indica que el perjuicio estético moderado “se corresponde a un perjuicio estético de menor entidad que el anterior, como el que producen las cicatrices visibles en la zona facial, (...)”. Le corresponde la puntuación de 7 a 13.

En el presente caso, ante la ausencia de otras pruebas, observada la fotografía que obra en el expediente, este Consejo considera adecuada la valoración del perjuicio estético contenida en el informe pericial de la aseguradora de la Administración y, consecuentemente, la indemnización fijada en 7.732,38 euros.

Como se ha indicado, su abono ha de realizarse sin perjuicio que el Ayuntamiento o su aseguradora puedan ejercitar las acciones que consideren oportunas para obtener, en su caso, el resarcimiento frente a la Junta de Castilla y León.



En cualquier caso, el importe de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 7.732,38 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de su hijo menor de edad, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

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