



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 Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de agosto de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1 y Dña. yyy2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 338/2023**

### **I**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 12 de julio de 2023 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 y Dña. yyy2, en representación de su hijo menor de edad yyy3, debido a los daños sufridos por este en un accidente escolar.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 20 de julio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 338/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 mayo de 2023 D. yyy1 y Dña. yyy2, en representación de su hijo menor de edad yyy3, presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Educación en la que exponen que "su hijo, de 11 años de edad, cursa 5º de Primaria en el centro CEIP ccc de xxxx. El 8 de junio de 2022, durante el recreo de este centro docente, y bajo la supervisión del personal docente, nuestro hijo sufrió un



accidente acaecido en base a un empujón de otro alumno, produciéndose una caída e impactando contra uno de los muros perimetrales del centro, en el cual apoya la extremidad superior izquierda golpeándose la cara”.

Adjuntan con su reclamación documentación personal acreditativa de la representación, informe clínico de Urgencias, informes médicos, informe pericial de valoración del daño corporal, facturas médicas y de abogado y presupuesto de clínica de endodoncia.

Los interesados presentan evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos por su hijo, los cuales cuantifican en 13.485,01 euros por los siguientes conceptos: perjuicio personal moderado (17 días, 969,98 euros); perjuicio personal básico (33 días, 1.086,03 euros); perjuicio psicofísico (3.039,50 euros); perjuicio estético (3 puntos, 3.039,50 euros); facturas médicas abonadas (950 euros) y presupuesto de gastos dentales (4.400 euros).

**Segundo.-** Obran en el expediente informe de la dirección del CEIP cccc de 22 de mayo de 2023 e informe complementario de la misma fecha.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia, el 12 de junio de 2023 los reclamantes presentan escrito de alegaciones en el que ratifican su solicitud inicial y reiteran su pretensión resarcitoria.

**Cuarto.-** El 27 de junio de 2023 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación.

**Quinto.-** El 30 de junio de 2023 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta.

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 Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) 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 instruido 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 que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Consejera de Educación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, 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 81 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) 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por un alumno del CEIP cccc en una caída ocurrida, según alegan los reclamantes, durante el recreo a consecuencia de un empujón de otro alumno cuando jugaban al fútbol.

En primer lugar, 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 de educación secundaria. 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.

Por otro lado, se hace necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto sometido a dictamen puede considerarse acreditado que el hijo de los reclamantes sufrió una caída en el lugar y en la forma indicada por ellos, circunstancia expresamente reconocida por la propia propuesta de resolución y avalada por el informe de la dirección del centro. A lo que cabe añadir que el informe clínico de urgencias y los informes médicos que obran en el expediente, si bien no sirven para probar las circunstancias concretas del percance relatadas por los interesados, sí describen unas lesiones y daños compatibles con el mismo.



El título de imputación al que atribuyen los reclamantes la causa de la caída, y consiguientemente de las lesiones derivadas de la misma, es la falta de vigilancia y control de los alumnos por el profesorado del centro en el momento en el que tuvo lugar el accidente. En este sentido, los interesados manifiestan lo siguiente:

“El día en que se produjeron los hechos, y debido a la distribución de los colegios tras la pandemia Covid19, los alumnos salían al patio del colegio por grupos, a las 11:00 horas salió el grupo de 5º de Primaria, unos 25 alumnos, al que pertenece yyy3. Justo al lado del campo de fútbol, donde los menores se encontraban jugando con el balón proporcionado por el propio colegio, hay un parque de juegos, donde en ese momento los más pequeños del colegio, también se encontraban disfrutando del recreo, eran alrededor de unos 10 alumnos.

»Ambos grupos, aproximadamente 35 alumnos de diferentes edades, y por ello diferentes necesidades, se encontraban vigilados por tan solo una profesora del centro. Hay que ser conscientes que tan solo la presencia de un profesor, encargándose de cuidar y vigilar a más de 35 menores, entre ellos 10, que debido a su corta edad requieren de mayor atención, es un número demasiado reducido, para considerar que el colegio actuó con la diligencia debida. A lo que añadimos que los otros 25 niños de 11 años de edad se encontraban jugando al fútbol con el balón que les proporcionó el propio colegio, y aunque bien es cierto que este deporte conlleva una serie de riesgos implícitos, como posibles caídas y empujones, como en el presente caso, es reseñable que el balón fuese proporcionado por el propio centro, dado que en ese caso el personal del centro debería haberse asegurado de que dicha actividad deportiva se realizase siguiendo una reglas pautadas bajo la supervisión del profesor y siguiendo sus indicaciones para evitar posibles accidentes como el que se produjo. De tal forma, el funcionamiento anormal del servicio educativo se centra en una falta de previsión que hiciera evitable lo acontecido, constituyendo en el presente supuesto causa adecuada y eficiente generadora de los daños objeto de reclamación”.

Añaden que el colegio incumplió lo dispuesto en el artículo 79 de la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria, ya que “tan sólo había un profesor encargado de la vigilancia en el período de recreo de dos grupos distintos, uno de primaria y otro de infantil, haciendo por ello de muy difícil



cumplimiento el cuidado necesario con la diligencia debida de todos los alumnos”.

Por el contrario, el informe de la dirección del CEIP señala lo siguiente:

“El profesorado que se encontraba en el patio (la profesora en el patio de abajo) y una segunda que vigilaba desde la verja del patio de arriba fueron a ver lo que había ocurrido. Al mismo tiempo el jefe de estudios y tutor del grupo salió por la puerta del comedor ya que vigilaba ese día con especial atención a su grupo de alumnos desde el comedor en presencia de la encargada que se encontraba montando las mesas, saliendo inmediatamente a ver las consecuencias de la caída. Rápidamente, el tutor lo cogió en brazos y le trasladó al interior del centro para hacerle las primeras curas mientras el resto del equipo directivo llamaba al 112 y a la familia para comunicarle lo ocurrido.

»(...) Desde el centro se hizo todo lo que se pudo hacer con respecto a la caída del niño y el patio estaba vigilado según la ratio 1 por 60 alumnos. Desde la pandemia los recreos estaban establecidos de la siguiente manera:

»Tres zonas en primaria cuidad(as) por 4 profesores diariamente.

»Tres zonas de infantil cuidad(as) por tres profesores.

»Por tanto, en el momento del accidente se encontraban 3 profesores vigilando el patio, uno en el mismo patio, otro en el comedor y otro en la división de dos zonas. Los maestros que se encontraban en el patio ese día estuvieron realizando sus funciones correctamente”.

El informe complementario de la dirección del centro aclara, a solicitud del instructor, los turnos establecidos desde la pandemia, en relación con la vigilancia del recreo y las zonas y el número de profesores presentes en el momento del accidente, en los siguientes términos:

“El centro educativo y con motivo de la pandemia establece las siguientes zonas de recreo:

»1. Zona de infantil.



»2. Zona de patio de abajo 1º de primaria.

»3. Zona de patio de abajo (donde ocurrió el accidente al que nos referimos).

»4. Zona de patio de arriba.

»5. Zona patio principal.

»La zona de infantil reservada para las tres unidades de dicho ciclo vigiladas por dos profesores.

»La zona primaria está reservada para el alumnado de primaria rotando a lo largo de los distintos días de la semana excepto el alumnado de 1º que tiene una pequeña zona reservada para ellos (pequeño parque).

»El día del accidente los alumnos de 5º de primaria (donde se encontraba el alumno), estaban en la zona 3 (patio de abajo).

»En la zona 2 se encontraba una maestra con los alumnos de 1º más el profesor que le tocaba la zona 3 (profesor rotatorio).

»Además ese día, tal y como se indicaba en el informe anterior, el jefe de estudios y tutor del alumnado de 5º de primaria vigilaba desde el comedor escolar a su grupo de alumnos a través de los ventanales y con salida directa al patio de abajo (zona 2).

»En la zona 4 había otra profesora con los alumnos de 2º y 6º de primaria.

»En la zona 5 había otra profesora con los alumnos de 3º y 4º de primaria.

»Aparte teníamos establecido un profesor rotatorio todos los días de la semana, más el profesorado que se encuentra de guardia, para atender cualquier demanda que se necesite (curar una herida, buscar hielo, llamar alguna familia, controlar que todo está en correcto funcionamiento en las zonas interiores ...)”.

Expuesto el contenido de los citados informes, el artículo 79 de la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las instrucciones que





regulan la organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria, establece que "Todos los Profesores atenderán al cuidado y vigilancia de los recreos, a excepción de los miembros del equipo directivo y de los Maestros itinerantes, que quedarán liberados de esta tarea, salvo que sea absolutamente necesaria su colaboración. Para el cuidado y vigilancia de los recreos podrá organizarse un turno entre los Maestros del centro, a razón de un Maestro por cada 60 alumnos de educación primaria, o fracción, y un Maestro por cada 30 alumnos de educación infantil, o fracción, procurando que siempre haya un mínimo de dos Maestros".

Conviene recordar que el accidente del alumno ocurrió en la zona 3 - donde se encontraban los alumnos de 5º de primaria- y que los alumnos de 1º de primaria estaban en la zona 2.

Los reclamantes alegan en el trámite de audiencia que "únicamente había una profesora cercana al lugar del accidente, la profesora encargada de la zona 2, donde se encontraban los alumnos de 1º de primaria, ni siquiera en la zona 3, que era donde se encontraban los alumnos de 5º de primaria, dado que en dicha zona el encargado era el profesor rotatorio. No había, por tanto, un profesor fijo encargado directa y únicamente de la zona 3 del patio escolar".

Es cierto que el informe complementario de la dirección del centro manifiesta que "en la zona 2 se encontraba una maestra con los alumnos de 1º más el profesor que le tocaba la zona 3 (profesor rotatorio)". Sin embargo, también se afirma que el día del accidente "el jefe de estudios y tutor del alumnado de 5º de primaria vigilaba desde el comedor escolar a su grupo de alumnos a través de los ventanales y con salida directa al patio de abajo (zona 2)". A mayor abundamiento, el primer informe de la dirección constata que "el jefe de estudios y tutor del grupo salió por la puerta del comedor ya que vigilaba ese día con especial atención a su grupo de alumnos desde el comedor en presencia de la encargada que se encontraba montando las mesas, saliendo inmediatamente al ver las consecuencias de la caída (...)".

Los reclamantes no presentan prueba que desvirtúe el contenido de los citados informes.

Por tanto, está acreditado el cumplimiento por el centro de la ratio profesor/alumnos establecida en el citado artículo 79 de la Orden de 29 de junio de 1994, que exige "para el cuidado y vigilancia de los recreos un turno



entre los Maestros del centro, a razón de un Maestro por cada 60 alumnos de educación primaria, o fracción (...) procurando que siempre haya un mínimo de dos Maestros". Dicho artículo no especifica el reparto de esta ratio por las distintas zonas del patio del centro educativo. Por tanto, el reparto de zonas constituye una cuestión de índole meramente organizativa por parte de la dirección del centro.

Los informes de la dirección del centro avalan que existían dos profesores vigilando la zona 2 y un profesor vigilando la zona 3 en el momento que ocurrió el desafortunado accidente.

Por todo ello, en el supuesto analizado concurre lo 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.

Finalmente, como ha señalado este Consejo en el reciente Dictamen 50/2023, de 23 de febrero, en un caso muy similar, el Consejo de Estado, de acuerdo con la doctrina sentada en sus dictámenes 1716/1994, de 21 de septiembre, y 289/1994, de 7 de abril, entre otros, afirma que "el servicio que la Administración Pública presta en los 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, sin que quepa alegar en ningún caso la culpa *in vigilando*, elemento completamente extraño a la responsabilidad objetiva". Este principio quiebra únicamente, para el propio Consejo de Estado, si se trata de alumnos de corta edad, supuesto que no es el del presente caso, al tratarse de un alumno de 11 años.

En consecuencia, este Consejo comparte el criterio desestimatorio de la propuesta de orden y considera que no concurren los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que la reclamación debe desestimarse.



### **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. yyy1 y Dña. yyy2, en representación de su hijo menor de edad yyy3, debido a los daños sufridos por este en un accidente escolar.

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