



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 27 de octubre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx*, 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 15 de septiembre de 2005 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. xxxxx, debido a los daños sufridos a consecuencia de un balón procedente de un centro escolar.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de septiembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 873/2005, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Mediante escrito firmado el 21 de junio de 2005, D. xxxxx, interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial, señalando lo siguiente:

“Estando mi hijo y otros niños jugando al fútbol en el patio del colegio a las 17 h 15' del día 16 de marzo de 2005 y como una de las porterías



está muy cercana a la valla que delimita el colegio y a su vez está muy próxima a la carretera, el balón con el que jugaban impactó sobre el espejo retrovisor de un SEAT matrícula nnnnn que necesitó sustitución”.

Segundo.- El 14 de julio de 2005, el Director del Colegio Público hhhhh informa lo siguiente:

“En relación a su escrito, referido al expediente xxxxx presentado por el padre de nuestro alumno xxxxx, les informo que el niño estaba jugando al fútbol en los patios del Colegio, de 17:00h a 18:00h., una vez terminada la jornada escolar.

»El balón pasó por encima de las vallas del Colegio y fue a dar a un coche que, casualmente, pasaba por la carretera de la Calle xxxxx causando, efectivamente, los daños referidos en el espejo retrovisor del vehículo”.

Reclama una indemnización por la reparación del espejo retrovisor, adjuntado a su escrito la correspondiente factura por importe de 176 euros.

Tercero.- Instruido el procedimiento, en el trámite de audiencia concedido al interesado, con fecha 22 de julio de 2005, éste no realiza alegación alguna.

Cuarto.- Con fecha 11 de agosto de 2005, el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Educación formula una propuesta de resolución desestimando la reclamación presentada por el interesado, con base en que no se aprecia la necesaria relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño sufrido.

Quinto.- El 18 de agosto de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente sobre 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, sustancialmente, 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.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida 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 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos a consecuencia de un balón procedente de un centro escolar.

El interesado 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



6ª.- El hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva no implica, tal y como ha entendido reiteradamente el Consejo de Estado, 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, requisitos que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (Dictámenes nº 37/2002, de 24 de enero, y 155/2003, de 6 de febrero, entre otros).

En este mismo sentido el Tribunal Supremo ha declarado (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”.

También conviene tomar en consideración lo establecido en la Sentencia del mismo Tribunal, de 13 de noviembre de 1997, en la que se indica 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”.

7ª.- Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en los que 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. El análisis del caso debe centrarse en la existencia de la correspondiente relación de causalidad.



La propuesta de resolución, que es desestimatoria, se pronuncia sobre esta cuestión en los siguientes términos:

“Esta relación de causalidad no aparece en el accidente que motivó la reclamación, ya que la rotura del espejo retrovisor del coche, aunque se produjo por un balón lanzado desde el patio del centro educativo, no fue como consecuencia de que se estuviera desarrollando una actividad escolar, si no que ocurrió una vez finalizadas las clases de la tarde, mientras el alumno se había quedado a jugar allí al fútbol de forma voluntaria, según se desprende del relato de los hechos acaecidos, no existiendo en ese momento ningún deber de vigilancia por parte de los profesores, por lo que no puede apreciarse conexión alguna entre el accidente y la prestación del servicio público educativo”.

Este Consejo no comparte el criterio expuesto, y entiende que sí hay relación de causalidad y que debe estimarse la reclamación.

En este sentido, consta acreditado en el expediente (a través del informe emitido por el Director del Centro) que los desperfectos sufridos en el vehículo dañado tuvieron su origen en el balón lanzado desde el Centro educativo, siendo así que la Administración tiene el deber de responder de los daños que se produzcan a terceros, como es el caso, derivados de las acciones que tienen lugar en los Centros de su titularidad. Se estima, por ello, que concurre en el presente caso el necesario nexo causal entre el “funcionamiento normal o anormal del servicio público” y los desperfectos sufridos por el reclamante en el vehículo de referencia, desperfectos que, por lo demás, constan acreditados con la correspondiente factura.

Cabe citar los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado, en expedientes de responsabilidad patrimonial en casos análogos al expuesto (Dictámenes de 23 de octubre de 1997, nº 4917/1997, de 5 de abril de 2001, nº 849/2001, y de 26 de julio de 2001, nº 2002/2001, este último por lanzamiento de unas piedras). Es cierto que, en los dos primeros supuestos los alumnos se encontraban en clase de Educación Física, pero, en cualquier caso, lo decisivo es que el objeto provenía de un centro de titularidad pública, afectando a un tercero. No puede eximirse la Administración por la circunstancia de que, estrictamente, el hecho se produjera fuera de una actividad escolar, pues lo importante es que trae causa de una acción desarrollada en el recinto educativo público, cuyas dañosas consecuencias, aun



cuando pudieran considerarse fortuitas, no está jurídicamente obligado a soportar el tercero reclamante. Todo ello sin entrar a valorar que si los alumnos estaban jugando en el recinto escolar, fuera del horario lectivo, se entiende que cuentan con la autorización, expresa o tácita, de los responsables del centro.

Este Consejo Consultivo ha sostenido en numerosos dictámenes (así el nº 203/2005, de 10 de marzo, entre otros muchos), el criterio del riesgo general de la vida. En el señalado dictamen se señala que: "Con el mismo se niega, en efecto, que haya de responderse de los sucesos dañosos que acompañan naturalmente al ordinario o normal existir del ser humano –en nuestro caso del sujeto de la actividad administrativa del servicio público–, aunque se llegue a la conclusión de que están causalmente ligados a la actuación del responsable, desde un punto de vista estricto, y se concluya también que concurre el criterio positivo de imputación objetiva del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

»Se trata, en último término, de negar la responsabilidad por aquellos hechos dañosos en que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumirlos como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia. Por eso la concurrencia de este criterio ha de valorarse caso por caso, atendiendo también a la entidad del daño: no podría decirse que el sujeto ha de asumir las consecuencias dañosas de un hecho cuando el mismo presenta caracteres de excepcionalidad, ni tampoco cuando, aun siendo normal en su producción, resulte excepcional la entidad o importancia del daño que eventualmente haya tenido lugar."

Este criterio se ha venido utilizando por el Consejo reiteradamente, eximiendo –cuando resulta de aplicación– de responsabilidad a la Administración. Mas, en principio, su ámbito propio es el de los accidentes ocurridos fortuitamente a los alumnos en el transcurso de sus juegos escolares o en las clases de educación física. Subyace, en estos casos, la idea de que no puede hacerse recaer la responsabilidad a la Administración por unos sucesos que son inherentes a las indicadas actividades, las cuales benefician de modo directo a los propios alumnos que las realizan. Podría decirse que ante el dilema de no permitirse tales actividades –recreo o educación física– y así no responder de ningún accidente a resultas de ellas, o permitir las y que la Administración quede exonerada de los sucesos fortuitos propios de las mismas, esta última es la solución razonable, pues los beneficios para los alumnos son indudablemente



muy superiores que los riesgos asumidos por ellos mismos. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la teoría del riesgo general de la vida, por caso fortuito, quiebra, pues es un tercero completamente ajeno a la actividad desarrollada – fútbol-, el que sufre las consecuencias de la misma (no parece que el hecho de ser padre de uno de los niños que jugaba el partido le haga perder su condición de tercero) Es más, el vehículo dañado se encontraba en el exterior del recinto escolar, en un lugar –la carretera- en el que es, en principio, anormal recibir el impacto de un objeto que pueda provocar los desperfectos causados. No cabe considerar que ésta es una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de la existencia.

Por otro lado, la circunstancia de que el hecho ocurriera fuera de la jornada escolar no parece que sea motivo suficiente para que la Administración eluda la responsabilidad por el daño generado. Lo cierto es que el partido se desarrollaba en el patio del colegio, participando en él el propio hijo del reclamante –alumno del Centro- y posiblemente otros alumnos. No obstante, incluso en el hipotético supuesto de que fueran niños ajenos al colegio, además del propio hijo del reclamante, lo determinante es que se estaba desarrollando en el recinto escolar una actividad deportiva, o lúdica, de 17,00 a 18,00 horas. Tal actividad debe considerarse –en principio nada se afirma en el expediente que haga suponer lo contrario- consentida o tolerada por la Dirección del Colegio, en definitiva por la Administración, en cuanto responsable última de que las puertas del centro permanezcan abiertas una vez concluida la jornada escolar, desarrollándose en el patio actividades deportivas o juegos. El consentimiento o tolerancia, en el recinto escolar, de tales actividades, incluso aunque las mismas no pudieran definirse, estricta o normativamente, como complementarias o extraescolares, debe calificarse como funcionamiento de la Administración –normal o anormal, según las circunstancias concretas en que se permitan-, y sus efectos –en este caso, el daño a un tercero- como causados por dicho funcionamiento, pues, es evidente, que sin ese consentimiento o tolerancia el resultado dañoso no se hubiera producido (sin partido de fútbol, el balón no hubiera invadido la carretera). Finalmente, también se apreciaría la comentada relación causal, si se demostrara que el partido no era consentido o tolerado, pues entonces habría que calificar la actuación de la Administración como funcionamiento anormal, al no lograr evitar, o ignorar por completo, la realización en el recinto escolar de actividades potencialmente generadoras de daños y que exigen un mínimo de control.



Sentado lo anterior, cabe advertir que la Administración no podría exonerarse de responsabilidad alegando que en ese momento los alumnos, o incluso los niños que no lo fueran que hubieran entrado a jugar el partido de fútbol, no estaban bajo su vigilancia, pues desde el momento que consintió o toleró el uso libre del recinto escolar para deportes o juegos, debió prever algún tipo de control de los mismos, pues no es razonable que en el centro escolar puedan desarrollarse actividades y que la Administración se desentienda del modo y forma en que se realicen. Es decir que no hubiera vigilancia no significa que no hubiera debido haberla. En resumidas cuentas nos encontramos ante una actividad que debió ser vigilada o controlada, y que por tanto genera responsabilidad de la Administración (debe recordarse que existiendo el deber de vigilancia la Administración responde de resultados dañosos a terceros, tanto si no la hubo y no surtió efecto, como si la hubo). Finalmente, desde otro punto de vista, cabe valorar que en la medida que la Administración ha generado un riesgo que afecta a tercero, debe responder de las consecuencias dañosas del riesgo generado.

Es resaltable también que en el expediente no queda probado que por el Colegio se hubieran adoptado medidas (redes, vallas metálicas, etc...) para evitar que los balones salieran fuera del recinto escolar. Su existencia no hubiera, tal vez, exonerado a la Administración -se instalan para prevenir daños-, pero su inexistencia sí contribuye a calificar de anormal -en este aspecto- su funcionamiento.

Cabría contestar a todo lo expuesto hasta aquí con el argumento de que la responsabilidad de la Administración en estos casos sería excesiva, en el sentido de que ello llevaría a prohibir la realización de actividades en los centros escolares fuera del horario habitual. Pero este argumento no afecta al núcleo jurídico de la cuestión, tal y como ha sido expuesto. Dicho razonamiento llevaría también a exonerar de responsabilidad en los supuestos análogos de daños causados con motivo de clases de educación física o del recreo. En definitiva, este Consejo entiende que las normas legales vigentes sobre responsabilidad patrimonial de la Administración aplicadas al caso, conducen a una estimación de la reclamación. Esto no debe suponer que se prohíba todo deporte, juego o similares en los centros fuera del horario escolar, pues por lo general son actividades sumamente beneficiosas para los alumnos. El hecho de que haya de responderse de las consecuencias dañosas para terceros implicará únicamente mejorar su vigilancia u organización, cosa loable siempre, pues es



impensable que se realicen dichas actividades -hablamos generalmente de menores- sin que exista algún control sobre las mismas. Además -y esto sería válido también para clases de educación física, recreos, etc.-, es recomendable, en todo caso, instalar alguna medida que evite, en lo posible, que salgan balones u otros objetos fuera del recinto escolar.

Por último, es conveniente reflexionar sobre la circunstancia de que la respuesta o solución jurídica, desde la óptica de la responsabilidad de la Administración, al supuesto de daños producidos por objetos provenientes de un recinto escolar público, en los términos expuestos, no está alejada del sistema previsto en la legislación civil para el supuesto de daños causados por objetos procedentes de casas o edificios, caso respecto al cual el que nos ocupa guarda evidentes similitudes, a salvo el hecho de que aquél se enmarca en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual. Así, el artículo 1910 del Código Civil establece que "el cabeza de familia que habita una casa o parte de ella, es responsable de los daños causados por las cosas que se arrojen o cayeren de la misma". Precepto que el Tribunal Supremo (Sentencia de 12 de abril de 1984, Sala de lo Civil) glosa afirmando que "debe tenerse en cuenta que referida norma cuyos precedentes más antiguos conocidos se encuentran en la «*actio de effussis vel dejectis*», así como en Instituciones, Cuatro, Cinco, «*De obligationibus quae quasi ex delicto nascuntur*», uno, del Derecho romano, del que pasan a la Partida Séptima, Título Quince, Ley Veinticinco, dicho artículo, se insiste, ofrece según estima con acierto un muy considerable sector de la doctrina científica española, juntamente con los arts. 1905 y 1908 núm. 3º, clara muestra de la denominada «responsabilidad objetiva» o «por riesgo» aun cuando constituya en realidad una obligación legal de indemnizar (art. 1909 del C. Civ.) razón por la cual, es evidente que el hecho de mediar o no culpa por parte de la recurrente no impide su deber de resarcir a quien sufrió el daño, sin perjuicio, claro es, de su derecho a repetir sobre quién pudiere haber sido el causante directo del mismo". En definitiva, es destacable que la solución dada por el Código Civil -que, no se olvide, basa la responsabilidad extracontractual en la culpabilidad, conforme al artículo 1902- a un supuesto análogo al examinado, gira en torno al carácter objetivo de la responsabilidad, de modo que el supervisor o responsable de la casa o edificio responde, aunque el daño sea consecuencia de la conducta negligente de un tercero, en virtud del riesgo generado por el propio uso objetivo de aquél. Con mayor motivo, parece que en el campo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, objetiva por definición legal, la respuesta a un problema o caso muy semejante



debe estar presidida por análogos presupuestos, que conducen a extremar la responsabilidad de aquella en cuanto responsable última de lo que ocurra en los recintos escolares públicos, cuando generen *ad extra* efectos dañosos a terceros.

En conclusión, por las razones expuestas, debe estimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del expediente. La valoración del daño se ha de fijar en 176 euros, conforme a la factura aportada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos a consecuencia de un balón procedente de un centro escolar.

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