



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de abril de 2007, 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 21 de marzo de 2007 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 23 de marzo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 264/2007, 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. Madrid López.

**Primero.-** Mediante escrito de fecha 13 de noviembre de 2006, Dña. xxxxx presenta en el registro del Instituto de Educación Secundaria xxxxx, de xxxxx, una solicitud de reclamación por responsabilidad patrimonial debido a los daños y perjuicios que se le han ocasionado con motivo del accidente escolar sufrido por su hijo, ccccc, en el citado instituto, el día 2 de noviembre de 2006.



El accidente, según la parte reclamante, se produjo durante la clase de educación física mientras practicaba baloncesto, al recibir el menor un balonazo en su mano izquierda que le dobla el dedo gordo, produciéndole un gran dolor e hinchazón.

La parte reclamante cifra los daños en 181,38 euros por el tratamiento recibido en la Clínica hhhhh, que acredita con las correspondientes facturas. Presenta, además, una fotocopia de la tarjeta de residencia y el certificado de nacimiento.

**Segundo.-** El director del centro público, en la comunicación de accidente escolar informa de que “durante la clase de educación física y mientras practicaba baloncesto ccccc recibe un balonazo en su mano izquierda que le dobla el dedo gordo produciéndole un gran dolor e hinchazón”. Asimismo, señala que “el alumno ccccc, a indicación del Director, acudió a la Clínica hhhhh para ser atendido a través del seguro escolar. Posteriormente se nos informa que al ser de 2º de ESO no debería haber acudido a dicho centro. Nos encontramos con el problema del abono de la factura que la Clínica enviará a sus padres”.

**Tercero.-** En el trámite de audiencia concedido a la parte interesada, notificado en fecha 23 de enero de 2007, ésta no realiza alegación alguna.

**Cuarto.-** Con fecha 22 de febrero de 2007, la instructora del procedimiento propone la estimación de la reclamación, al entender que sí existe relación de causalidad entre el daño causado y el servicio público educativo, ya que los perjuicios económicos ocasionados son consecuencia de un error del director, quien, pensando que los gastos médicos serían cubiertos por el seguro escolar, remitió al menor a la Clínica de hhhhh, originando así un coste asistencial para la familia que ésta no tiene el deber jurídico de soportar, motivo por el cual sí puede apreciarse la existencia del nexo causal preceptivo para proclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa.

**Quinto.-** El 28 de febrero de 2007, 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.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada 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 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad 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, 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, de 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, nexos 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 de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. xxxxx por los daños sufridos por su hijo en un accidente escolar, derivados de la lesión de un dedo de la mano como consecuencia de un balonazo sufrido durante un partido de baloncesto en la clase de educación física, y del hecho de que el director del centro educativo remitiera al alumno a una clínica concreta en la creencia de que su pago estaba cubierto por el seguro escolar, cuando ello no era así, debiendo hacer frente al pago la parte reclamante.



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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que procede estimar la reclamación.

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 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 (Dictámenes del Consejo de Estado 37/2002, de 24 de enero, y 155/2003, de 6 de febrero, entre otros; así como de este Órgano Consultivo números 135/2004, de 18 de marzo, 253/2004, de 26 de mayo, y 526/2004, de 30 de agosto, entre otros).

En este 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 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”.

Y en Sentencia de 24 de julio de 2001 declara que “no cabe, por tanto imputar la lesión a la Administración docente, habida cuenta que la lesión causada exclusivamente deriva y trae causa directa e inmediata del golpe fortuito –patada involuntaria– recibido de un compañero del juego en un lance del mismo, sin que, por ende, pueda, desde luego, afirmarse que la lesión fue consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos docentes, so pretexto de encontrarse los alumnos en el recreo, en el interior del patio, dedicados a la práctica de los habituales juegos, pues tales circunstancias, sobre no denotar falta del debido control por parte del profesorado del Colegio, ya que la lesión se habría producido, cualquiera que hubiera sido la vigilancia (...)”.

Por último, en su Sentencia de 13 de septiembre de 2002, dictada en unificación de doctrina (recurso 3192/2001), en la que niega la responsabilidad de la Administración en un supuesto de fallecimiento de un menor durante el curso de un partido de fútbol desarrollado en el centro escolar como consecuencia de un accidente debido a un lance imprevisto del juego en el que el accidentado jugaba de portero, por inexistencia de nexo causal.

**7ª.-** Debe subrayarse que la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en 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.

En el caso de las actividades que integran la denominada “educación física”, la relación entre el ejercicio físico y el riesgo de que se produzca un daño debe llevar a admitir un principio de presunción favorable a la conexión fáctica entre tal daño y la prestación del servicio educativo a efectos de la imputación de responsabilidad. Pero es igualmente cierto que tal conexión fáctica no debe ser, sin más, causa suficiente o exclusiva de imputación, pues ello llevaría a confundir el juicio de ocasionalidad (daño sobrevenido con ocasión del desarrollo de la actividad física) con el de causalidad adecuada (daño sobrevenido a causa o como consecuencia del desarrollo de tal actividad), que es el requisito exigible para la atribución de responsabilidad.



La ocurrencia del daño con ocasión de las actividades de educación física debe entonces conducir a un examen más cuidadoso de las circunstancias que pueden implicar causalidad (así, la adecuación de los ejercicios ordenados con la edad de los alumnos; con las características de las instalaciones en que se desarrollan; con la capacidad objetiva de los participantes; con la naturaleza de los instrumentos, elementos o aparatos utilizados en su ejecución; o con el grado de dificultad que implican), pues es de esas circunstancias, convenientemente valoradas, y no simplemente del hecho de realizar la actividad física, de donde puede derivar el riesgo específico que entrañaría relación de causalidad e imputación del daño.

Debe, pues, concluirse, a tenor de lo dicho, que no debe bastar para fundamentar la imputación objetiva del daño a la Administración educativa con la simple constatación fáctica de que tal daño se ha producido con ocasión o en el contexto de la realización de las actividades integrantes de la educación física. Es necesario, además, que de una valoración adecuada de las circunstancias en que tales actividades se desarrollan 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. Bajo esta perspectiva han de juzgarse los hechos acaecidos en el caso concreto.

**8ª.-** Del relato de los hechos cabe afirmar que el accidente sufrido por el hijo de la reclamante se debió a un hecho súbito, sin que pueda estimarse que fuera consecuencia del desarrollo de un ejercicio peligroso, arriesgado o inapropiado para la edad de los alumnos, o de una falta de vigilancia de sus profesores. Concretamente, durante la clase de educación física, jugando al baloncesto, recibió un balonazo en la mano izquierda que le produjo una lesión en el dedo gordo.

La objetiva contemplación de los presupuestos fácticos que determinaron la reclamación administrativa en modo alguno nos produce la convicción de la concurrencia, en el presente caso, del necesario nexo causal, el cual se erige en requisito inexcusable para el reconocimiento de la responsabilidad pretendida, por cuanto si el golpe se produce, tal como queda confirmado en el informe citado, de forma fortuita mientras tres niños jugaban entre sí, resulta evidente que no existe relación de causalidad y no cabe, por tanto, imputar la lesión a la Administración docente, habida cuenta que se produce con ocasión de la clase



de educación física y no como consecuencia de la misma; es decir, como consecuencia del funcionamiento del servicio público, requisito este último imprescindible asimismo para que pueda hablarse de imputación de responsabilidad a la Administración. En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de 24 de julio de 2001 (recurso de casación 5384/1997).

En el presente caso, 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.

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 que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir 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.

En definitiva, como ha quedado expuesto, este Consejo Consultivo no ve que pueda exigirse responsabilidad a la Administración educativa por el accidente sufrido por el menor durante el partido de baloncesto en el que participaba en el transcurso de la clase de educación física.

**9ª.-** Debe analizarse, asimismo, si de la información errónea dada por el director del centro, en cuanto al centro médico al que podían acudir a cargo del





seguro escolar puede nacer responsabilidad patrimonial para la Administración Educativa.

Es claro que la información administrativa, con carácter general, tiene exclusivamente carácter orientativo y no origina derechos ni expectativas de derecho, ni puede lesionar directa o indirectamente derechos o intereses de los solicitantes, de los interesados, de terceras personas o de la Administración, sin perjuicio de lo que pueda preverse en otras regulaciones de carácter específico. Tampoco puede entrañar una interpretación normativa, ni consideración jurídica o económica, sino una simple determinación de conceptos, información de opciones legales o colaboración en la cumplimentación de impresos o solicitudes.

La doctrina jurisprudencial viene sosteniendo que los informes suministrados por la Administración a instancia de los propios interesados o las respuestas a consultas planteadas por los mismos tienen el carácter de trámite meramente informativo y, por consiguiente, carecen de entidad para vincular a la Administración informante, ni confieren a quienes los reciben derecho concreto alguno constituyendo tan sólo elementos de asesoramiento o de juicio valorables discrecionalmente por la misma al pronunciarse decisoriamamente sobre el particular, como sostienen, entre otras, las Sentencias de 13 de mayo de 1981, 27 de noviembre de 1984 y 10 de febrero de 2004.

El Tribunal Supremo viene a admitir que puedan dar lugar a responsabilidad patrimonial del órgano administrativo que evacuó la consulta en un determinado sentido y, posteriormente, modificó su criterio al dictar el propio acto impugnado. Así, en Sentencia de 29 de octubre de 1982 (repertorio de jurisprudencia 1982\6463), después de afirmar que las consultas no son verdaderos actos administrativos sino que se encuentran supeditadas a la resolución que en su día se adopte en relación a la solicitud de una licencia y que, por ello, hay una imposibilidad de acceso a la revisión jurisdiccional de las mismas, declara que la evacuación de las consultas tiene "importantes consecuencias en orden a una responsabilidad del órgano administrativo que evacuó la consulta en un determinado sentido y, posteriormente, modificó su criterio al dictar el propio órgano administrativo, responsabilidad que puede concretarse en una indemnización de daños y perjuicios, exigible a través del cauce correspondiente". En el mismo sentido cabe citar la Sentencia de 5 noviembre 1984 (repertorio de jurisprudencia 1984\5756).



Aplicando la doctrina citada al caso concreto, y atendida la descripción fáctica relatada en los antecedentes de hecho de este dictamen, hemos de concluir que estamos en presencia de un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público, entendido éste en el sentido más amplio de función o actividad administrativa, esto es, gestión, actividad o quehacer administrativo, debiéndose excluir cualquier connotación subjetiva, es decir, de dolo o culpa personal.

En efecto, el título de imputación viene dado por la titularidad administrativa del servicio o actividad en cuyo ámbito se produjo el daño, siendo imputable a la Administración reclamada, por cuanto a la recurrente se le produjo un daño con ocasión de una incorrecta información suministrada por el director del centro educativo al indicar que la atención médica en la Clínica hhhhh estaba cubierta por el seguro escolar, cuando en realidad no era así, por tratarse de un alumno de 2º de ESO.

Igualmente, no suscita duda que existe relación de causalidad entre ese daño y el funcionamiento de los servicios, ya que la parte recurrente tuvo que abonar el importe de las facturas correspondientes a la asistencia sanitaria recibida en la Clínica hhhhh, cuando pudo haber acudido a otra que sí estuviese cubierta por un seguro público o privado de sus padres, causándose así unos daños y perjuicios a la parte reclamante que no tenía el deber jurídico de soportar, al producirse un daño antijurídico por el que ha de ser indemnizado. Concorre así el requisito del nexo causal entre el daño cuya reparación se pretende y el funcionamiento del servicio público, exigido por la jurisprudencia para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, conforme a los preceptos antes citados.

No encontrándonos, de otro lado, en supuesto de fuerza mayor, es claro que procede proclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa, y, en consecuencia, procede indemnizar a la parte reclamante en la cantidad de 181,38 euros.



### **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 Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo, ccccc, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

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