



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de febrero de 2008, 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 2 de enero de 2008 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 9 de enero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 11/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado mediante el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Primero.- Con fecha 22 de junio de 2007, Dña. xxxxx formula una solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial, en modelo normalizado de la Consejería de Educación, debido a los daños sufridos por su hijo, ccccc, en un accidente escolar. Describe el accidente de la siguiente



manera: "La clase de educación física estaba dedicada a los patines. Cuando ccccc se estaba poniendo los patines, se le fue el pie con el patín hacia atrás y dio con su cara contra el suelo". Además de ello la reclamante añade lo siguiente: "ccccc no sabe andar en patines. Debería haber mayor precaución y que se los hubiera puesto estando sentado para evitar el accidente". Reclama una indemnización de 200 euros por los gastos de dentista ocasionados por la caída.

A la solicitud se adjunta un informe del director del centro escolar sobre el accidente; un informe de la clínica dental donde fue asistido el menor; una factura coincidente con la cantidad reclamada; una fotocopia compulsada del libro de familia, que acredita la representación de Dña. xxxxx sobre su hijo; y una copia compulsada del DNI del menor y de su madre.

Segundo.- Consta en el expediente comunicación del accidente escolar emitida por el Director del Colegio Público "xxxxx" de xxxxx, el 29 de mayo de 2007, en el que se pone de manifiesto que el 25 de mayo anterior el alumno ccccc, nacido el 14 de agosto de 1998, durante la clase de educación física y en presencia del profesor de la asignatura, sufrió la rotura de un diente. Describe el accidente escolar del siguiente modo: "En la clase de Educación Física, el alumno ccccc estaba haciendo una sesión con patines y cayó al suelo rompiéndose un diente".

Tercero.- El 28 de septiembre de 2007, la instructora del procedimiento solicita nuevo informe reclamando una mayor información sobre las circunstancias del accidente, si la actividad se considera adecuada a la edad de los alumnos y si se encuentra incluida dentro de la programación de la asignatura.

El 4 de octubre el director del centro emite nuevo informe con el siguiente contenido: "Los hechos ocurrieron cuando en la clase se estaba realizando una sesión con patines, y el alumno mencionado cayó al suelo rompiéndose un diente. La actividad se considera adecuada a la edad de los alumnos y por supuesto viene incluida dentro de la programación anual de la asignatura".

Cuarto.- Concluida la instrucción del expediente, mediante escrito de 17 de octubre de 2007 se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a



efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. No consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- Con fecha 23 de noviembre de 2007, la instructora del procedimiento propone la desestimación de la reclamación, al entender que no existe relación de causalidad entre el daño causado y el servicio público educativo.

Sexto.- El 29 de noviembre 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.

Debe, no obstante pedirse una mayor diligencia o cuidado en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, dado que los informes que se emiten sobre las circunstancias del accidente tienen una importancia fundamental, tanto para el esclarecimiento de los hechos como



para conocer el contexto o marco donde se produce el accidente. Así, en el presente caso, los dos informes emitidos por la dirección del centro escolar no se pronuncian sobre el momento exacto en que se produce la caída, esto es, si fue durante la actividad de patinaje o, si como afirma el menor, en el momento de colocarse los patines; tampoco se especifica si dicha actividad era obligatoria para todos los alumnos o se ofrecían deportes alternativos; y si existían medidas de seguridad adoptadas para la práctica de la actividad.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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 asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxxx como consecuencia de los daños sufridos en un accidente escolar por su hijo, ccccc, que se produjo tras sufrir una caída durante la práctica de un ejercicio de patines en la clase de educación física, lo que le provocó la rotura de un diente.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

5ª.- 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 ya citada Ley 30/1992, 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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 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.

6ª.- Debe no obstante subrayarse que la responsabilidad de la Administración procede en aquellos casos en los que los daños son 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.

Sin embargo conviene reflexionar sobre el hecho de que esta responsabilidad objetiva y la aplicación de forma indiscriminada de los principios



en los que se sustenta, tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso.

Sabido es que la responsabilidad patrimonial no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en su acepción más amplia, sino que la Administración también responde de los efectos dañosos de su funcionamiento normal. De ahí que debamos conocer los límites del servicio público, y por ello se apele a los llamados “estándares de servicio” o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores, -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar o no formalizados, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

Por la, a veces, defectuosa comprensión de los principios mencionados, resulta necesario resumir la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en particular, la derivada de los daños sufridos por los alumnos de los Centros docentes públicos, aplicable al presente supuesto. Esta doctrina ha tenido su plasmación en numerosos dictámenes, en los que se ha ido avanzando en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de “tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad” (Memoria del Consejo de Estado de 1998) y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

De los referidos dictámenes se desprende que no es en la negación de la relación de causalidad, con introducción más o menos clara del requisito de la culpa de la Administración, donde radica la solución al creciente incremento de reclamaciones presentadas, sino en el correcto discernimiento de los criterios



de imputación objetiva: criterios unos de carácter positivo (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en principios legales expresos (fuerza mayor, existencia de un deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, o estado de la ciencia etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el “riesgo general de la vida”, la “causalidad eficiente”, etc.).

Como resume la Memoria del Consejo de Estado de 1998, el punto de partida de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito escolar es el de que “la Administración no responde de los daños sufridos en los centros escolares de titularidad pública, salvo que de las especiales circunstancias del caso pueda deducirse un criterio de imputabilidad para fundar responsabilidad. La regla es, pues, la no responsabilidad y la excepción, por la concurrencia de circunstancias adicionales, es la imputación del daño a la Administración educativa”.

Este Consejo Consultivo, bajo los referidos parámetros, ha venido rechazando que la Administración haya de asumir todos los riesgos de los daños sufridos por los escolares en los recintos educativos y ha considerado que, como regla general, no le son imputables por no ser consecuencia del funcionamiento del servicio educativo aunque se hayan producido con ocasión de su realización. Se niega, como se ha referido anteriormente, como contrapeso a los excesos de la responsabilidad objetiva, que el servicio público pueda concebirse como un centro de imputación automática de cualesquiera hechos que acaecen en el área.

No obstante, sentados estos principios, de las circunstancias que justifican la imputación de la responsabilidad a la Administración, tal como ha sido analizado por este Consultivo de Castilla y León, sólo algunas de ellas pueden considerarse en sentido estricto de carácter objetivo o por riesgo, como cuando se trata de daños sufridos durante el desarrollo de actividades impuestas directamente por el profesor, en su tarea docente (Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 433/2006, de 18 de mayo).



Dentro de estas actividades impuestas, los problemas más comunes y generales nacen de las actividades de educación física, en las que el riesgo se origina como consecuencia del ejercicio físico practicado de forma colectiva. Nadie puede poner objeción, dados los principios que juegan al respecto (artículo 43.3 de la Constitución) al beneficio que se deriva de esta actividad, pero las consecuencias de su práctica hace que hayan de ponderarse, para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa, las características de las instalaciones en que se desarrollan, la naturaleza de los instrumentos, elementos o aparatos utilizados en su ejecución, la peligrosidad de la actividad, el control que realiza el responsable, y la edad de los alumnos, junto con la dificultad de los ejercicios que se les propone (entre otros muchos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León, 58/2003, 80/2006, 432/2006, y 477/2007).

En este sentido, la actividad de patinaje ha sido considerada tradicionalmente como una actividad que comporta un riesgo para los alumnos que lo practican, en especial teniendo en cuenta la edad, el carácter obligatorio o no de su práctica, las medidas de seguridad que se hayan previsto y el estado del recinto donde se practica. A título de ejemplo se pueden citar los Dictámenes del Consejo de Estado 3.314/2002, 922/2003, 2.491/2003 y 2.203/2003, todos ellos relativos a expedientes remitidos desde la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, con propuesta de resolución favorable todos ellos, en los que se considera que la actividad de patinaje entraña un riesgo que debe ser asumido por la Administración, máxime cuando dicha actividad era de carácter obligatorio para los alumnos. En el mismo sentido se pronuncia el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en los Dictámenes 94/1999, 79/2001, 514/2001, 508/2002 y 535/2003, entre otros. Así, en su Dictamen 328/2005, dice: "En supuestos como el presente, en que se trata de analizar la eventual responsabilidad patrimonial con ocasión de un accidente escolar, el análisis del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos educativos y los daños sufridos por los particulares debe realizarse a partir del examen del comportamiento de la Administración a la luz de dos parámetros principales: el cumplimiento del deber tuitivo que le corresponde respecto de los menores a su cargo y, relacionado con él, la eventual introducción (por acción u omisión) de elementos de riesgo que puedan generar daños a los discentes".



En el caso que nos ocupa, la declaración del menor (a través de la persona de su representante) sobre las circunstancias en las que se produce el accidente, no resultan contradichas por el escueto informe del director del centro; por lo que dando por cierto, por no discutido, que el menor “no sabe andar en patines”, y que se puso los mismos sin estar sentado para evitar el accidente, permiten apreciar una falta de vigilancia por parte del profesor del centro, que debió tener en cuenta la falta de pericia del menor en el desarrollo de la actividad y prestar una mayor atención en el momento en que se ajusta los mismos.

Al haberse introducido en las clases de Educación Física una actividad que implica cierta peligrosidad, sin haberse adoptado las medidas oportunas para evitar posibles daños derivados de su práctica, cabe estimar la existencia de nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos. Se aprecia por tanto una relación de causa a efecto entre el perjuicio invocado y el funcionamiento del servicio público, ya que se trata de un hecho que se produce dentro del ámbito y riesgo propio de la actividad y las instalaciones utilizadas al efecto, riesgo que, en cuanto integrado en el ámbito del Servicio Público, es asumido por su titular (en este caso la Consejería de Educación) con el carácter objetivo ya señalado.

Ahora bien, aunque se aprecie una cierta falta de la diligencia debida en el presente supuesto, no debe atribuirse en su totalidad la responsabilidad a Administración actuante, sino que debe tenerse en cuenta la conducta del menor. Dicha conducta debe ser valorada de acuerdo con la edad y la presumible capacidad de decisión de éste. Así, un menor de 9-10 años (edad de cccc en la fecha del accidente), debería ser consciente de que el hecho de ponerse unos patines sin estar sentado, conlleva el riesgo de sufrir una caída; y la falta de precaución que se reclama del colegio también debe ser aplicada a éste, ya que el accidente sufrido por el alumno no obedece en exclusiva a la Administración.

Es decir, la rotura del diente no se produce como consecuencia exclusiva del funcionamiento del servicio público, sino que también participa -y con una intervención significativa- en el resultado la acción poco hábil del menor que, al colocarse los patines, no se sienta previamente o se ancla a un punto fijo para realizar la operación. El accidente se produce como consecuencia de una



pérdida de equilibrio -la propia torpeza humana- cuando se hallaba colocándose los mismos.

El número relativamente alto de asuntos sobre accidentes escolares, muestra una posible desatención de las obligaciones en materia de prevención de los riesgos en el ámbito escolar. Desatención que no sólo cabe atribuir a los centros e instituciones, sino que también puede predicarse del resto de los participantes en dichos accidentes.

La cultura prevencionista que hoy viene dominando en muchos sectores, debería extenderse también al ámbito escolar, creando una cultura de prevención de riesgos escolares en los propios alumnos, con el objetivo de generar un cambio de conducta y que los escolares aprehendan (“internalicen”) el concepto de autocuidado como “actitud” y hábito, con el fin de conseguir que los alumnos deben comprender que los primeros responsables de su seguridad son ellos mismos. (Véase a estos efectos la Memoria del Consejo de Estado de 1998).

Es por ello que, en atención a las circunstancias del caso concreto -examen que debe realizarse siempre caso por caso y sin declaraciones con vocación de generalidad o principios absolutos-, este Consejo estima que concurrieron las dos causas reseñadas en la producción del resultado lesivo; y que tal concurrencia minora, hasta la cantidad discrecionalmente determinada de 100 euros, -frente a los 200 solicitados-, la indemnización que debe integrar la responsabilidad patrimonial de la Administración, que en este caso tiene derecho a percibir la reclamante.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 100 euros, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, en nombre y



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

representación de su hijo, ccccc, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

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