



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, 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 4 de noviembre de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 30 de septiembre de 2009 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 6 de octubre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.067/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El 2 de mayo de 2008 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños y



perjuicios derivados del accidente escolar sufrido por su hijo cccc, el día 1 de abril de 2008.

La reclamante hace constar en su escrito que "los alumnos de 6º de E. Primaria estando a la espera del comienzo de la obra de teatro en la Plaza de xxxx2 de la localidad de xxxx3 (xxxx1), el alumno (...) empuja accidentalmente al alumno cccc que está de rodillas en el suelo de la plaza, golpeándose accidentalmente con un bordillo en la dentadura y como consecuencia se fracturó incisivo".

Indica asimismo, como lesiones producidas, la "fractura en el borde incisa de la pieza nº 11 que precisó reconstrucción".

Solicita como indemnización la cantidad de 60 euros.

Acompaña a su escrito copia compulsada del Libro de Familia para acreditar la representación que ostenta sobre el menor, nacido el 14 de noviembre de 1996, y factura en concepto de "gran reconstrucción en borde incisa de pieza 11" por importe de 60 euros.

Segundo.- El 14 de mayo de 2009 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 17 de junio de 2009 el Director del centro emite informe con el siguiente contenido:

"El día 1 de abril de 2008 todos los alumnos/as de E. Primaria del CEIP "xxxx4" acudieron a presenciar una obra de teatro a la localidad de xxxx3.

»La actividad estaba programada dentro de las actividades fijadas en la Programación General Anual del Centro para el curso 2007/2008 y aprobada por el Consejo Escolar.

»Los alumnos/as para poder acudir a dicha representación deben presentar la autorización por parte de sus padres o tutores legales autorizándoles a dicha salida didáctica fuera del Centro.



»La organización para dicha salida es gestionada por la Dirección del Centro de tal forma que en el autocar y durante el desarrollo de la actividad acompañan a los alumnos/as en todo momento su respectivos tutores/as y además un maestro/a de apoyo por cada dos cursos, es decir, en el caso del alumno accidentado perteneciente a 6° B realizó la salida acompañado de su tutora, de los compañeros/as de 6° A que iban con su tutora y además un maestro/a de apoyo para estos dos cursos.

»Cuando los alumnos/as llegan a la localidad de xxxx3 para presenciar la obra de teatro que comienza a las 11:00h realizan la bajada del autocar en la Plaza de xxxx2 alrededor de las 10:45h, donde está situado el teatro.

»Las maestras- tutoras y el maestro de apoyo que acompañan a los dos cursos de 6° de E. Primaria disponen a los alumnos/as en fila de forma ordenada para entrar al teatro, es en ese momento mientras están esperando para acceder al teatro cuando el alumno de 6° B vvvvv, empuja accidentalmente al alumno ccccc que en ese momento está de rodillas y que debido a ese empujón se golpea accidentalmente con un bordillo la dentadura y como consecuencia se fracturó un incisivo.

»Los maestros acompañantes intervienen atendiendo al accidentado que en ningún momento presento herida abierta, ni fue necesario atenderle por parte de ningún médico.

»Al regresar a la localidad de xxxx5 a la finalización de la salida educativa la tutora del alumno ccccc se puso en contacto telefónico con la madre del alumno para informarla del percance y de que se había fracturado una pieza dental”.

Cuarto.- En el trámite de audiencia concedido a la interesada, notificado el 15 de julio de 2009, no se realiza alegación alguna.

Quinto.- El 26 de agosto de 2009 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación presentada, por entender que no existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el servicio público educativo.



Sexto.- El 4 de septiembre de 2009 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta de orden 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (2 de mayo de 2008) hasta que se formula la propuesta de orden (26 agosto de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la parte reclamante 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 los artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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.

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.

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) 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.

Sin embargo conviene reflexionar el hecho de que esta responsabilidad objetiva, y el impulso universalizador que traslada la aplicación de estos principios tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como un asegurador universal de cualquier evento dañoso.

Sabido que la responsabilidad patrimonial no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos de la manera más amplia posible. También la Administración responde del funcionamiento normal, esto es, de los efectos dañosos del funcionamiento normal. De ahí que deban conocerse 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 formalizados o no, 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 defectuosa comprensión de los principios mencionados, resulta necesario resumir la doctrina de éste 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, extensible 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 del creciente incremento de reclamaciones presentadas, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Criterios 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 legal 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, aquéllos 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.



La Memoria del Consejo de Estado de 1994 afirma, al delimitar el problema y profundizar en el tema, que el servicio que la Administración Pública presta en sus centros docentes no es el de una guardería, de modo que los daños que no sean consecuencia directa del servicio público prestado no son imputables a la Administración, sin que quepa alegar en ningún caso la culpa *in vigilando*, elemento completamente extraño a la responsabilidad objetiva, y además se rechaza que la "debida diligencia de los servidores públicos" incluya un "cuidado total sobre las personas que se encuentren en el servicio y las conductas, del tipo que sean, que se desarrollen dentro de él" (Dictamen del Consejo de Estado 289/1994, de 7 de abril).

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios derivados del accidente escolar sufrido por su hijo cccc.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe subrayarse que la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en los cuales los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y no basta, a estos efectos, que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

En el presente caso, tal y como se deduce de la propia reclamación de la interesada y del informe del Director del centro educativo, el accidente tuvo lugar mientras estaban en una cola y esperaban para incorporarse a la representación teatral, por lo que el siniestro se produjo de forma imprevisible y fortuita.

En el presente suceso 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. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000, entre otras.

De acuerdo con este criterio, se trata de negar 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. Se trata, en definitiva, de una eventualidad en la que, por las circunstancias en que se produjo, no se aprecia la existencia de un título de imputación adecuado y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica. No existe nexo causal alguno entre el funcionamiento del servicio educativo y la lesión sufrida por el menor, puesto que no existió ninguna falta de previsión o defectos en la organización de la actividad educativa fuera del centro, ni incumplimiento de sus deberes de cuidado o vigilancia por los profesores.

En definitiva, este Consejo Consultivo comparte la propuesta desestimatoria, ya que los hechos ocurridos constituyen riesgos propios e inherentes al desarrollo de la actividad escolar.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria 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.