



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

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 9 de julio de 2009, 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 5 de junio 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 10 de junio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 602/2009, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 31 de enero de 2008 Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo ccccc, de 14 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial debido a los daños sufridos por éste en un accidente escolar el día 17 del mismo mes en el IES xxxx1 de xxxx2.



Manifiesta en su escrito que "Llamándolo el profesor la atención, no hizo caso y se cayó de las espalderas.

»Fue operado quitándole el bazo y el apéndice por la caída producida".

Reclama que "siendo un chaval tan inquieto, controlarle más", y una indemnización de 200 euros por pérdida de salarios, y otros 200 euros por gastos de transporte, estancia y manutención.

Acompaña a su reclamación:

1.- Fotocopia compulsada del registro de nacimiento para acreditar la representación que ostenta sobre el menor.

2.- Informe Provisional de alta del Hospital hhhhh de xxxxx de fecha 23 de enero de 2008.

3.- Informe de la Residencia xxxx3, lugar de trabajo de la madre del menor, en el que se declara que la misma faltó a su trabajo desde el día 17 hasta el día 24 del mismo mes para atender a su hijo.

**Segundo.-** Constan en el expediente:

- Comunicación del accidente escolar de 25 de enero de 2008, en el que se señala que "el hecho se produjo durante la clase de educación física, según se desprende del informe del profesor correspondiente. El alumno cccc se acercó al profesor con gesto de dolor, a la vez que decía: Me duele la barriga. ¿Puedo ir al servicio?. El profesor preguntó la razón de las molestias y el alumno respondió que se había subido a las espalderas y resbalado".

- Informe de accidente escolar, evacuado por el Director del Centro, en el que se añade que cuando el profesor de educación física inquirió la razón de dichas molestias, el alumno respondió que "se había subido a las espalderas y resbalado, a pesar de haber sido reprendida esa actitud con anterioridad durante esa misma clase".



**Tercero.-** Por Orden del Consejero de Educación de 11 de febrero de 2009 se admite la reclamación presentada y se nombra instructora del procedimiento.

**Cuarto.-** Mediante escrito de 3 de marzo de 2009, notificado el día 10 del mismo mes, se concede trámite de audiencia a la madre del menor. No consta que la interesada haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

**Quinto.-** El 27 de abril de 2009 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación planteada.

**Sexto.-** El 11 de mayo de 2009, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta de orden desestimatoria.

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 la interesada presenta la solicitud de indemnización (el 31 de enero de 2008) hasta que se formula la propuesta de orden (el 27 de abril 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**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 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.

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, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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 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 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 de la Administración no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en la acepción más amplia posible, 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, que 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 conceptual 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 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 la 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 educativa.

La Memoria del Consejo de Estado de 1994 afirma, delimitando y profundizando en la cuestión, que el servicio que la Administración Pública proporciona en sus 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, quedando fuera los producidos ocasionalmente, 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).

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).



Dentro de estas actividades impuestas, los problemas más comunes y generales nacen de las actividades de educación física, en las que se abre un riesgo con el 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).

No generan responsabilidad las actividades que tienen un riesgo adecuado dentro de los parámetros o estándares sociales, por ejemplo en la práctica de deportes (Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 731/2004, 206/2005, 80/2006 y 447/2006), o los golpes fortuitos sufridos mientras se ejercitaba un ejercicio físico (Dictámenes de este Consejo Consultivo 65/2005 y 827/2006); sin embargo, en otros casos se alude a la diligencia del profesor en el control de las actividades organizadas y en la ponderación de los riesgos que para los alumnos puedan suponer (Dictamen 448/2006, que estima la responsabilidad por los daños causados por un golpe con un palo de jockey), para reconocer una responsabilidad del centro escolar.

En otros casos, la responsabilidad de la Administración escolar se funda en alguna deficiencia del servicio (por ejemplo, por ordenar actividades objetivamente peligrosas para el alumnado -Dictamen 433/2006-, o fundamentado en la existencia de un contenedor con piedras en el patio -Dictamen 1129/2006-). El mal estado de las instalaciones en la génesis del daño es un criterio utilizado con alguna frecuencia para imputar la responsabilidad de la Administración titular del centro (Dictámenes 995/2005, por un tornillo que sobresale 10 cm. de la espaldera; o 1.076/2006, por un radiador mal colocado).

Se puede apreciar la existencia de responsabilidad, por el incumplimiento de un especial deber de cuidado con consecuencias en el examen de la relación



de causalidad, en el caso de los daños sufridos por alumnos de corta edad (Dictamen 558/2005), o con determinadas minusvalías, lo que hace que deba extremarse el celo en la custodia de los alumnos para evitar accidentes, lesiones o agresiones entre ellos.

La responsabilidad patrimonial existe, por regla general, cuando un alumno sufre la agresión de un compañero, dado que tradicionalmente el Consejo de Estado ha considerado las peleas y agresiones como imputables a la Administración, por formar parte del funcionamiento normal de la Administración educativa el deber de custodia necesario para evitar las peleas y agresiones intencionadas (en el mismo sentido los Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 501/2006 y 934/2006, entre otros muchos).

Por ello el problema se traslada al deslinde entre lo que es una agresión voluntaria, para la que se exige una debida vigilancia y se justifica una imputación por omisión o irregularidad de dicha vigilancia, y lo que es meramente un hecho fortuito (ficha de dominó que involuntariamente rebota en una mesa y rompe un diente -Dictamen 851/2006- o un choque de cabezas fortuito -Dictamen 827/2006-). No se consideran indemnizables, siguiendo criterios de racionalidad, los daños derivados de zancadillas (Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 206/2005), empujones sin mala intención o jugando (Dictámenes de este Consejo 295/2005, 75/2007 y 288/2007), o el impacto de una piedra (Dictámenes, 136/2004, 272/2004, y 368/2005).

La diferenciación entre daños producidos con ocasión del servicio y aquellos ocasionados -o que tienen lugar- como consecuencia del funcionamiento de dichos servicios, sirve de limitación al carácter objetivo de la responsabilidad y hace que haya que valorar, por ejemplo, la existencia de una actuación negligente por parte del profesor. Ello ocurre, por ejemplo, con los daños sufridos en accidentes causados por la propia actividad escolar, (por ejemplo, en prácticas de laboratorio, de tecnología, etc., Dictamen 433/2006). También se examinan con un criterio de objetividad los daños sufridos por terceros ajenos al servicio docente (por ejemplo, rotura de cristales de edificios próximos, o daños a vehículos aparcados fuera del centro por objetos lanzados desde el mismo -Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 366/2006 y 446/2007-); el deber de responder frente a terceros se conecta con el deber de custodia de los alumnos, en coherencia con el artículo 1.903 del Código Civil.



Como ya se señalaba en la Memoria del Consejo de Estado de 1998, el número relativamente alto de asuntos sobre accidentes escolares muestra, en primer lugar, una posible desatención de las obligaciones en materia de prevención de los riesgos en el ámbito escolar. La cultura prevencionista que hoy viene dominando en muchos sectores, -paradigmática en el mundo laboral o en la protección civil- debería extenderse también al ámbito escolar, entrando en un sistema de protección frente a los riesgos, y adoptándose con el mismo objeto medidas generales de precaución y cautela -teniendo en consideración, además, el preocupante aumento de agresiones en los centros docentes-, 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 aprendan ("internalicen") el concepto de autocuidado, como "actitud" y hábito, ya que los alumnos y alumnas deben comprender que los primeros responsables de su seguridad son ellos mismos.

Por otro lado, como reiteradamente ha señalado el Consejo de Estado cuando conoce de estos asuntos, las reclamaciones permiten comprobar un desajuste de la protección social en este ámbito, debiendo preverse una mejor articulación con los sistemas genéricos de protección y también una mayor amplitud del insuficiente sistema de seguro escolar, complementado en su caso con otras posibles fórmulas asegurativas de carácter privado.

Finalmente, debería proporcionarse una información específica y precisa de cuándo surge una responsabilidad administrativa a este respecto, y el contenido concreto de los contornos de ésta, para que los representantes legales de los menores tengan una idea más exacta -evitando la proliferación de reclamaciones de todo punto infundadas- de hasta dónde alcanza la responsabilidad por el funcionamiento normal del servicio público de enseñanza, o puedan fácilmente discernir si se han producido los hechos con ocasión o como consecuencia de la actividad docente. En todo caso, podría suministrarse a los directores de los centros una información ajustada a casos generales, para que pudieran actuar de filtro y asesoramiento; y no sólo como meros intermediarios entre el reclamante justificadamente enojado, el modelo normalizado de reclamación y la Administración educativa.



**5ª.-** El asunto sometido a consulta en el presente dictamen versa sobre la reclamación formulada Dña. xxxxx, en nombre y representación de su hijo cccc, debido a los daños sufridos en un accidente escolar.

Como se ha referido anteriormente, 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. De acuerdo con el criterio establecido en Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y 13 de noviembre de 1997, "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, (...) 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".

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.

En el presente expediente, de acuerdo con el sentido de la propuesta de orden, este Consejo Consultivo considera que del relato de los hechos hay que concluir que el accidente sufrido por el alumno no puede imputarse a la Administración, ya que las lesiones sufridas no han surgido como consecuencia del funcionamiento del servicio público. Las lesiones han sido consecuencia de un movimiento poco hábil del menor, pese haber sido reprendido con anterioridad por su conducta. Dicha conducta debe ser valorada de acuerdo con la edad y la presumible capacidad de decisión del menor. Así, un menor de 14 años, edad con la que contaba cccc en la fecha del accidente, es o debiera ser consciente del peligro que su conducta acarrea y la falta de precaución que se reclama del colegio también debe ser aplicada a aquél. El accidente sufrido por el alumno no procede imputarlo a la Administración, ya que los daños sufridos no han ocurrido como consecuencia del funcionamiento del servicio público, sino que el resultado ha sido consecuencia de una acción del menor.



El daño sufrido no fue por tanto consecuencia de que el centro escolar expusiera al alumno a una situación especial de riesgo de la que se derivaran los daños ocasionados, ya que si bien se produjo durante la clase de educación física, dentro del contexto genérico de la misma, ni se debió a un mal estado de las instalaciones ni a la propia dirección de la clase. Se trata de un daño que, aunque tuvo lugar durante la clase de educación física, se produjo de forma fortuita.

Concurre así el que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia "el riesgo general de la vida". 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.

### **III CONCLUSIONES**

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

Proceder dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial por 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.