



Sr. S. de Vega, presidente
Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero
Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 530/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de noviembre de 2024 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. yyy1, en nombre y representación de su hija menor de edad, debido a los daños y perjuicios derivados de una supuesta inactividad de la Administración ante el acoso escolar sufrido por la menor.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 530/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 29 de mayo de 2024 tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Educación y de Cultura, Turismo y Deporte una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy1, en nombre y representación de su hija menor de edad yyy2, debido a los daños y perjuicios derivados de la inactividad de la Administración ante la situación de *bullying* o acoso escolar sobre la menor, producida en el CEIP cccc de xxx1.



La reclamante indica que los hechos se vienen produciendo desde el curso académico 2020/2021, en el que la menor ya vendría sufriendo "situaciones incómodas" por parte de dos compañeras de clase, que identifica con las iniciales yyy3 y yyy4. Precisa que la tutora del grupo le aseguró que la menor no volvería a compartir clase con las presuntas acosadoras, circunstancia que finalmente no se ha producido.

Continúa relatando que, sin embargo, el primer incidente documentado ocurrió a finales del curso académico 2021/2022 en clase de educación física, lo que habría provocado un ataque de ansiedad grave en la menor.

Asimismo, relata pormenorizadamente las supuestas situaciones de acoso, las actuaciones que, ante ello, llevaron a cabo el centro y la Administración educativa y las consecuencias que tales acontecimientos habrían provocado en la salud de la menor, además de las situaciones de absentismo generadas.

Entiende que no se han realizado las medidas acordadas en los dos protocolos específicos abiertos (de septiembre de 2022 y marzo de 2023) y que tampoco se ha completado el proceso de mediación entre las alumnas implicadas. También destaca que se ha solicitado ayuda a la Inspección Educativa, Servicios Sociales, Fiscalía de Menores, Policía Nacional, Fundación ANAR, Fundación AEPAE, Cruz Roja Española, además de a especialistas en psiquiatría infanto-juvenil e incluso a sus terapeutas particulares.

Considera que "Tanto el centro escolar como el resto de organismos educativos se ha limitado a `cumplir burocráticamente´ el protocolo, aperturando éste a los meros efectos de crear una apariencia de actividad que no ha sido tal porque no se ha llevado a cabo ni una sola medida para revertir la situación, ni efectiva ni real (...)", lo que habría dado como resultado un daño psicológico prolongado en la menor, que ésta no tenía obligación jurídica de soportar.

Reclama una indemnización total de 33.711,25 euros por los siguientes conceptos: 3.400 euros por pérdida de clases lectivas, 8.249,01 euros por 231 días de perjuicio básico y 22.062,14 euros por 15 puntos de trastorno depresivo mayor en grado moderado o grave.

Aporta junto con la reclamación diversa documentación, entre la que se encuentra copia del libro de familia, actas de reuniones mantenidas con miembros del equipo educativo del centro, escritos presentados por la reclamante, informes, autorizaciones para el desarrollo de actuaciones del programa de atención psicológica, correos electrónicos, informes de asistencia



psicológica de 15 de diciembre de 2022, 11 de enero de 2023, 4 de febrero de 2023 y 7 de marzo de 2023, denuncias de 27 de marzo y 5 de abril de 2023, informe de sesiones de coaching e informe pericial psicológico de 28 de agosto de 2023.

Segundo.- Obran en el expediente sendos informes emitidos por el Área de Inspección Educativa de la Dirección Provincial de xxx2 el 18 de julio de 2024 y por la Dirección del CEIP cccc el 22 de septiembre de 2024.

Tercero.- El 30 de septiembre de 2024 se concede trámite de audiencia a la reclamante, quien presenta alegaciones que tienen entrada en el registro autonómico el 7 de noviembre siguiente. En ellas la reclamante, básicamente, se ratifica en su solicitud inicial.

Cuarto.- El 11 de noviembre de 2024 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación.

Quinto.- El 18 de noviembre de 2024 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la citada propuesta de orden.

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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en apartado tercero 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada.



La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la consejera 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 67.1 de la LPAC.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que además se remite el artículo 81 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la reiterada doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se haya presentado antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, en el supuesto sometido a consideración se trata de dilucidar si los daños por los que se reclama una indemnización de 33.711,25 euros han sido consecuencia del funcionamiento del servicio público y, en consecuencia, deben ser reparados o resarcidos por la Administración a través del instituto de la responsabilidad patrimonial.



La reclamante pretende hacer recaer en la Administración educativa la responsabilidad por el trastorno emocional y psicológico que dice padece su hija, causada por la presunta situación de acoso que la menor ha sufrido en el centro escolar, ocasionada por algunos de sus compañeros, ante la pasividad del centro que la permitió al no adoptar medidas para evitarlo.

Se aduce en la reclamación el padecimiento de unos daños psicológicos por la menor, y para acreditarlos aporta con su escrito inicial hasta cuatro informes de asistencia psicológica (de 15 de diciembre de 2022, 11 de enero, 4 de febrero y 7 de marzo de 2023), así como un informe pericial psicológico de 28 de agosto de 2023.

Respecto de los cuatro primeros, de su contenido, tal y como señala la propuesta de orden, parece deducirse que la menor ha estado recibiendo tratamiento psicológico precisamente por la situación de acoso a la que se habría visto sometida durante varios cursos. Sin embargo, como también se indica en la citada propuesta, tales informes simplemente justifican la asistencia y ni siquiera tienen carácter pericial o forense.

Por su parte, el informe pericial-psicológico emitido por especialista en psicología-forense de 28 de agosto de 2023 describe una sintomatología compatible con la posible existencia de un supuesto de acoso escolar o *bullying* pero sin llegar a establecer un nexo causal directo entre este y dichos síntomas.

Conforme a lo expresado, de lo recogido en los citados informes puede tenerse por acreditado que la menor se encuentra afectada por ciertos trastornos psicológicos, pero de ello no puede inferirse sin más que los mismos tienen su origen en un supuesto acoso escolar.

6º.- En cualquier caso, las conductas constitutivas de acoso escolar o *bullying* representan una vulneración del derecho a la integridad física y moral reconocido en el artículo 15 de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (artículo 13.1: derecho a una educación pública de calidad en un entorno escolar que favorezca su formación integral; y artículo 13.6: derecho a recibir de las Administraciones Públicas de Castilla y León, con prioridad presupuestaria, la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social).

Tal como ha tenido ocasión de manifestar este Consejo en diversos dictámenes (785/2013, de 14 de noviembre, 786/2013, de 21 de noviembre,



o 430/2018, de 10 de octubre), el acoso escolar se caracteriza por una serie de notas, que aparecen perfiladas en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 10/2005, de 6 de octubre, sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil, y que, por su carácter ilustrativo, se exponen a continuación:

“El problema del acoso escolar (*bullying*, en la extendida terminología anglosajona) se ha caracterizado hasta hace bien poco por ser un fenómeno oculto, que pese a haber estado presente desde siempre en las relaciones entre los menores en los centros educativos y fuera de los mismos, no ha generado estudios, reflexiones o reacciones ni desde el ámbito académico ni desde las instancias oficiales.

»(...) De hecho, muchos de los actos encuadrables en el acoso escolar han sido -siguen siéndolo aún- frecuentemente considerados parte integrante de la experiencia escolar, inherentes a la dinámica propia del patio del colegio, como una lección más de la escuela en la que como anticipo de la vida, el menor tiene que aprender a resistir, a defenderse, a hacerse respetar e incluso a devolver el golpe. En esta concepción darwinista de la lucha por la vida, los más débiles quedan con frecuencia sometidos a los designios de los matones o acosadores escolares.

»(...) Aún en nuestros días hay quien mantiene que las reflexiones sobre el acoso escolar son una moda pasajera. Tales esquemas revelan una clara deficiencia en el diagnóstico y en la terapia de las patologías que afectan a la comunidad escolar, miopía que debe ser definitivamente corregida, pues su aceptación lleva al riesgo cierto de minimizar el problema, ubicándolo en una zona de sombras desde donde -oculto- siempre se ha mantenido, disfrutando de total impunidad. Negar o relativizar el problema es el más grave error en el que se puede incurrir.

»Si la aplicación de violencia o intimidación a las relaciones humanas es siempre reprobable y debe ser combatida por el Estado de Derecho, cuando el sujeto pasivo de la misma es un menor, el celo del Estado debe ser especialmente intenso, y ello por dos motivos: en primer lugar por la situación de especial vulnerabilidad en cierta manera predicable con carácter general de los menores; en segundo lugar por los devastadores efectos que en seres en formación produce la utilización como modo de relación de la violencia y/o la intimidación. La experiencia de la violencia genera un impacto profundamente perturbador en el proceso de socialización de los menores. Los nocivos efectos del acoso en la víctima pueden concretarse en angustia,



ansiedad, temor, terror a veces al propio centro, absentismo escolar por el miedo que se genera al acudir a las clases y reencontrarse con los acosadores, fracaso escolar y aparición de procesos depresivos que pueden llegar a ser tan prolongados e intensos que desemboquen en ideas suicidas, llevadas en casos extremos a la práctica.

»(...) Debe deslindarse el acoso escolar de los incidentes violentos, aislados u ocasionales entre alumnos o estudiantes. El acoso se caracteriza, como regla general, por una continuidad en el tiempo, pudiendo consistir los actos concretos que lo integran en agresiones físicas, amenazas, vejaciones, coacciones, insultos o en el aislamiento deliberado de la víctima, siendo frecuente que el mismo sea la resultante del empleo conjunto de todas o de varias de estas modalidades. La igualdad que debe estructurar la relación entre iguales degenera en una relación jerárquica de dominación-sumisión entre acosador/es y acosado. Concorre también en esta conducta una nota de desequilibrio de poder, que puede manifestarse en forma de actuación en grupo, mayor fortaleza física o edad, aprovechamiento de la discapacidad de la víctima etc.

»El acoso se caracteriza también por el deseo consciente de herir, amenazar o asustar por parte de un alumno frente a otro. Todas las modalidades de acoso son actos agresivos en sentido amplio, ya físicos, verbales o psicológicos, aunque no toda agresión da lugar a acoso.

»El acoso en su modalidad de agresión emocional o psicológica es aún menos visible para los profesores, pero es extremadamente doloroso. Condenar a un menor al ostracismo escolar puede ser en determinados casos más dañino incluso que las agresiones leves continuadas. El acoso en su modalidad de exclusión social puede manifestarse en forma activa (no dejar participar), en forma pasiva (ignorar), o en una combinación de ambas.

»El acoso también puede practicarse individualmente o en grupo, siendo esta última modalidad la más peligrosa, pues si por una parte los acosadores tienen por lo general en estos casos un limitado sentimiento de culpa, tendiendo a diluirse o difuminarse la conciencia de responsabilidad individual en el colectivo, que se autojustifica con el subterfugio de que no se sobrepasa la mera diversión, por la otra el efecto en la víctima puede ser devastador a consecuencia del inducido sentimiento de soledad”.

7º.- Expuesto lo anterior, debe examinarse si ha quedado acreditado suficientemente en el expediente que la hija de la reclamante haya estado



sometida a una situación de acoso escolar, sin olvidar que la carga de la prueba de la realidad y efectividad del daño y su relación con el funcionamiento del servicio público recae en quien lo alega. Para ello, como se ha señalado anteriormente, la madre de la menor aportó los informes médicos y psicológicos a los que se ha hecho alusión en párrafos anteriores, documentación médica, y escritos de denuncia presentados ante la policía.

Frente a ello, el informe del centro educativo explica los hechos y las medidas adoptadas por su parte, que pueden resumirse en los siguientes términos:

“El día 20/09/2022 el CEIP ‘cccc’ abrió oficialmente el ‘Protocolo de actuación en supuestos de posible acoso en centros docentes’, aunque se iniciaron los primeros pasos de recopilación de información inmediatamente después de la comunicación oral el 09/09/2022 por parte de Dña. yyy1. Tras realizar las entrevistas oportunas con las alumnas implicadas y las reuniones con todo el equipo docente implicado recogiendo toda la información necesaria de los cursos anteriores se concluyó el 29/09/2022 que no había situación de intimidación o acoso hacia la alumna yyy2 (...) por parte de ninguna de las alumnas.

»Se informó a las familias de las niñas implicadas de las medidas y actuaciones que se iban a desarrollar dirigidas especialmente a la prevención y creación de buen clima de aula, recogidas en el Informe de conclusiones reflejado en el Anexo II del protocolo. A Dña. yyy1 se le comunicó el 06/10/2022, solicitando copia de este el 10/10/2022 y haciéndole entrega de ello el 17/10/22.

»(...)

»Desde el inicio de curso 2022-2023, el centro extremó la vigilancia y realizó observación exhaustiva de las alumnas implicadas, tanto durante las clases como en las subidas y bajadas, salidas y entradas en los recreos, sin observar ninguna actuación intimidatoria por parte de las niñas inicialmente acusadas. Además, se procedió con el programa ‘Sociescuela’ así como con entrevistas tanto al alumnado como al profesorado y en ningún caso se detectaron situaciones de acoso o intimidación.

»(...)



»Desde Inspección Educativa, y dado que primamos el bienestar de nuestro alumnado, se ofrece de forma excepcional un cambio de grupo de la alumna yyy2, que es rechazado tanto por la niña como por su madre. yyy1 solo acepta el cambio de clase de la otra alumna, actuación que no procede dado que no se ha confirmado la existencia de acoso por su parte hacia su hija yyy2 (...).

»(...)

»Desde el centro se ha tenido coordinación continua con:

»La inspección educativa.

»Sección de absentismo de la Dirección Provincial de educación (...).

»El inspector de la Policía Nacional de xxx1, D. (...), quien valoró positivamente cómo se estaba interviniendo desde el centro y está informado desde el inicio de curso de la situación.

»Con los servicios sociosanitarios externos que han intervenido con yyy2 (...).

»Con la psicóloga particular de yyy2 (...), (...) desde el 01/03/2023 tras autorizarlo Dña. yyy1 por escrito (...).

»Los informes recogidos del profesorado tras la observación y el registro diario de la tutora corroboran que los días que acude al centro se relaciona con normalidad con el resto de sus compañeros/as, que no hay acercamientos ni situaciones intimidatorias por parte de las otras alumnas y que a yyy2 (...) se la ve contenta y feliz en el aula.

»En el centro hemos recogido siempre la información que se aportaba, y tanto desde el Equipo de Orientación como por parte de la tutora y el profesorado que le impartía docencia, se le facilitó en todo momento la incorporación al aula, favoreciendo la creación de un ambiente seguro en el colegio. Hubo una vigilancia exhaustiva en las situaciones en las que pudiera haber interacción entre ellas: aula, subidas y bajadas, recreos, entradas y salidas...; no detectándose ninguna situación intimidatoria. La madre ha acudido en reiteradas ocasiones a la valla del centro para ver a su hija haciendo que esta se acercase para hablar con ella”.



Y concluye dicho informe señalando:

“Tras la realización de las diferentes actuaciones establecidas en la Orden EDU/1017/2017, recopilando toda la información posible y realizando en entrevistas al profesorado y alumnas implicadas y posibles observadoras, se concluyó que:

»` No se considera la existencia de un caso de intimidación o acoso hacia la alumna yyy2 (...) por parte de la alumna yyy3 (...), dado que no hay indicio alguno de conductas consideradas intimidatorias y los hechos a los que hace referencia el Anexo I presentado por Dña. yyy1 no coinciden con los relatados por el profesorado en las diferentes entrevistas mantenidas ni en los diferentes informes, y además, no cumplen las características de una situación de acoso definidas en la Orden EDU/1017/2017, de 1 diciembre: no hay intencionalidad de daño, no hay repetición constante y prolongada en el tiempo de la conducta, no hay desequilibrio de poder físico ni psicológico ni social y no se genera una situación de indefensión. En todo este tiempo transcurrido, no se ha producido ninguna agresión física, verbal o psicológica.

»La aparición de sintomatología ansiosa relatada por parte de yyy2 (...) no se aprecia en el ámbito escolar y la niña muestra actitudes positivas en el aula, participando activamente, mostrándose cómoda y contenta en clase, relacionándose, además, con normalidad con sus compañeros/as, tal y como expresa la tutora y el profesorado que le imparte docencia. No obstante, asumiendo su existencia tal y como refiere su psicóloga e informes de urgencias, apreciamos una distorsión de la realidad por parte de la alumna yyy2 (...), dado que los hechos relatados en el Anexo I no han sucedido tal y como son descritos en el mismo´”.

El informe de la Inspección Educativa de 18 de julio de 2024 se pronuncia en unos términos muy similares a los que se acaban de expresar.

De acuerdo con lo expuesto, queda acreditado que, tras la práctica de las actuaciones descritas, el centro consideró que no había indicios suficientes en ese momento, o no eran concluyentes, de que se tratara de un caso de acoso escolar, sin perjuicio de lo cual prosiguió su labor indagatoria y adoptó medidas de seguimiento. Queda asimismo acreditado que tanto la Inspección Educativa como los padres de la menor fueron informados de todas las actuaciones practicadas y de las medidas a adoptar.



Conviene precisar, respecto a la pasividad del centro educativo denunciada por la reclamante, que, en el ámbito educativo, el título de imputación de responsabilidad a la Administración por los daños ocasionados dentro del recinto escolar y con motivo de actividades escolares, o fuera de él y a propósito de actividades extraescolares organizadas por el centro escolar, se deriva del deber de vigilancia y custodia que recae sobre el personal docente y que viene impuesto por el artículo 1903 del Código Civil.

A este respecto cabe recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella 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, [...], se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico" (sentencias de 30 de septiembre de 2003, recurso 732/1999, y 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001).

Este criterio de imputación de responsabilidad permite, en el supuesto objeto del presente dictamen, excluir la responsabilidad de la Administración educativa. Así, resulta del expediente examinado que, a raíz de la comunicación de la madre de la menor, el centro puso en marcha el protocolo de acoso escolar bajo la supervisión de la Inspección Educativa, con el resultado antes expuesto de indicios insuficientes en ese momento o no concluyentes de que se tratara de un caso de acoso escolar.

Además, el centro puso en marcha una serie de medidas organizativas, de vigilancia y de prevención a las que se refieren expresamente tanto el informe del propio centro como el de la Inspección Educativa.

A mayor abundamiento, puede destacarse también el hecho de la apertura por parte del centro, del protocolo específico de intervención ante riesgo o sospecha de maltrato infantil en el ámbito familiar:

"Ante todas estas situaciones anteriormente descritas el CEIP 'ccc' abrió el 'protocolo de intervención ante riesgo o sospecha de maltrato infantil en el ámbito familiar' el 31/03/23, como posible caso de maltrato infantil hacia la alumna yyy2 (...) por parte de su madre Dña. yyy1, asociándolo a una distorsión de la realidad y obsesión o animadversión hacia la otra niña de



la clase que era reforzada y retroalimentada constantemente por la madre, que generaba, transmitía y reforzaba la sintomatología ansiosa a su hija y la mantenía en un estado de alerta e indefensión continuo. Dado que se consideró que su actuación estaba afectando negativamente al desarrollo socioemocional de sus dos hijas, se solicitó valoración de la situación sociofamiliar ante un posible riesgo para las menores”.

En suma, a la luz de la documentación existente en el expediente, no puede considerarse acreditada una situación de acoso a la menor ni tampoco que la Administración educativa haya permanecido impasible a la situación conflictiva ocurrida.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, en nombre y representación de su hija menor de edad, debido a los daños y perjuicios derivados de una supuesta inactividad de la Administración ante el acoso escolar sufrido por la menor.

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