

# **La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo**

**Trabajo de Fin de Grado**

**Grado en Derecho**

**Septiembre 2016**

**Alumna: Silvia Afonso Marichal**

**Director: Francisco Hernández González**

## **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objeto estudiar el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración en el servicio público educativo. En él se da cuenta de la transformación de la tradicional responsabilidad del profesor en un sistema de responsabilidad objetiva de la Administración, basado en el concepto de lesión resarcible, que abarca tanto las actividades escolares, como las extraescolares y complementarias. A lo largo de sus páginas, se analiza su evolución histórica, el régimen jurídico aplicable, los elementos centrales del actual sistema de responsabilidad (concepto de lesión resarcible, imputabilidad del daño a la Administración y nexo causal), así como el procedimiento administrativo a seguir, haciendo especial incidencia en la doctrina jurisprudencial.

**ABSTRACT:** The actual matter has as its main objective the study of the Administration's patrimonial responsibility system in the educative public service. In it, it notices the transformation of the teacher's traditional responsibility in the Administration's unbiased responsibility system, based in the concept of repairable damage that covers school activities, as well as extracurricular and complementary activities. Among its pages its historical evolution has been analyzed, as well as the applicable legal regulations, the central elements of the actual responsibility system (reparable damage concept, imputability of the damage towards the Administration and causal nexus) and the administrative procedure to follow, with a special incidence in the case-law doctrine.

# LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

## SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	6
2.1 <i>La enseñanza como servicio público. El paso del antiguo régimen a la Ley Moyano</i>	
2.2 <i>De la responsabilidad personal del educador por los daños sufridos por los alumnos, a la responsabilidad de la Administración</i>	
III. MARCO JURÍDICO.....	11
IV. ACTIVIDADES SUJETAS A LA RESPONSABILIDAD.....	13
4.1 <i>Actividades escolares</i>	
4.2 <i>Actividades extraescolares y complementarias</i>	
V. LA LESIÓN RESARCIBLE EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN.....	15
5.1 <i>El daño indemnizable</i>	
A. Daños físicos	
a) Daños físicos causados por terceros	
b) Autolesiones	
B. Daños materiales	
C. Daños morales	
5.2 <i>El sujeto pasivo del daño</i>	
VI. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO A LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.....	19
6.1 <i>El sujeto activo del daño</i>	
6.2 <i>Criterios de imputación</i>	
A. El funcionamiento anormal del servicio público educativo	
B. El funcionamiento normal del servicio público educativo	
VII. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD.....	24
7.1 <i>El nexa causal</i>	
7.2 <i>El concurso de causas</i>	
A. Concurrencia de la conducta del alumno	
B. Concurrencia de Administraciones	
VIII. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.....	28

8.1. *Iniciación*

8.2. *Plazo de reclamación*

8.3. *Instrucción del procedimiento*

A. Informes

B. Práctica de pruebas

C. Audiencia del interesado

D. Dictamen de los órganos consultivos

8.4. *Terminación*

8.5. *Procedimiento abreviado*

IX. CONCLUSIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	37

## I. INTRODUCCIÓN

El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración es un tema clásico del Derecho Administrativo desde su regulación la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. En la actualidad este principio está consagrado en el artículo 106 de la Constitución, que prevé la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; precepto constitucional que desarrolla la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC)*. Y, a partir del 2 de octubre del presente año por la *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común (en adelante..)*

El motivo principal que ha despertado mi interés en el tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración aplicado al ámbito de la enseñanza es que se trata de un servicio público donde mayoritariamente intervienen menores, los que por su propia naturaleza son más propensos a generar riesgos y tener accidentes. En nuestro país, los menores de edad hasta los 16 años están obligados a permanecer escolarizados y tienen el derecho a recibir una educación pública, lo que significa que se convierten en usuarios de un servicio público. En la medida que participan a diario en este servicio público, se exponen a sufrir daños derivados de la actuación Administrativa.

Dentro de este marco, la Ley regula una serie de presupuestos que han de concurrir para que tenga lugar la responsabilidad de la Administración, que debe dar cobertura económica a todo tipo de daños sufridos en su ámbito de actuación, ya sea por actos ilícitos o lícitos. Por tanto, nos encontramos ante una responsabilidad directa y objetiva que se aleja del concepto de culpa, aunque en el caso de daños en el servicio de educación es habitual que los pronunciamientos jurisprudenciales utilicen el concepto de “culpa in vigilando” de los profesores para eximir o suavizar la responsabilidad de la Administración educativa, contradiciendo en parte ese carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial.

Todo este sistema de responsabilidad se configura en torno a unos presupuestos, siendo el primero de ellos el concepto de lesión. Debe existir una lesión para proceder posteriormente a su reparación, pero no cualquier lesión es indemnizable, sino que debe

cumplir una serie de requisitos que la Ley establece. Además de la lesión indemnizable, es necesario que ésta sea imputable a la Administración educativa, ya sea consecuencia del funcionamiento anormal o normal de la misma, y además es preceptiva la existencia de un nexo causal. Esta relación de causalidad entre el daño y la actuación administrativa es objeto de numerosas sentencias y no posee una definición a priori, por lo que los tribunales se pronuncian de una forma u otra dependiendo de las circunstancias de cada caso. En esta tarea prima la identificación de una adecuación objetiva entre el acto lesivo y el resultado, como fundamento del deber de indemnizar.

En lo que respecta al procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial, no cabe duda que es la principal garantía de la que dispone el ciudadano para hacer valer su derecho a ser indemnizado frente a la Administración. De ahí que dicho procedimiento esté constituido por varias fases legalmente establecidas, entre las que destacan la práctica de la prueba y la audiencia del interesado como mecanismos de defensa con los que cuenta el ciudadano para demostrar la existencia de un daño susceptible de ser indemnizado por la Administración.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

### **2.1. La enseñanza como servicio público. El paso del antiguo régimen a la Ley Moyano**

A raíz de los esfuerzos del movimiento ilustrado, que luchó por extender la educación a todas las clases sociales, se inició en el siglo XVIII la intervención del Estado en el ámbito educativo. Hasta entonces era la Iglesia la que ostentaba el monopolio de la educación, no solo de la que hoy conocemos como educación primaria, que era escasa e insuficiente, sino también de la universitaria. En este entorno la Universidad se configuraba en torno a centros privados que la Iglesia reservaba a los descendientes de la alta nobleza.<sup>1</sup>

Este proceso se inicia en España a principios del siglo XIX con la denominada revolución liberal, que siguiendo las ideas de la Revolución francesa se preocupó también por la enseñanza pública, ya que la veían como un instrumento esencial para la pedagogía de la democracia. Este movimiento tuvo su reflejo en la *Constitución de*

---

<sup>1</sup> LUCENA FERRERO R., *Historia de la Educación en la España Contemporánea*, Acento Editorial, Madrid, 1999, págs. 9-11.

1812, que estableció un sistema educativo que constaba, en primer lugar, de las escuelas de primeras letras, en las que se enseñaba a los alumnos a escribir, leer y contar, así como el catecismo de la religión católica. Además, dicha Constitución creaba las universidades para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes, y configuró un plan general de enseñanza uniforme para todo el Estado. Para la inspección y control de este plan general de enseñanza se creó además la *Dirección General de Estudios*, que se presenta como el antecedente más lejano de organización administrativa de la Instrucción Pública en España.

Pese al gran avance que para la educación pública supuso la vigencia de esta Constitución, las circunstancias históricas dieron otro vuelco con el alzamiento militar y el regreso de Fernando VII a España pocos meses después, quien tras dejar sin vigencia la Constitución y sin efecto a toda la legislación desarrollada por las Cortes, devolvió a la Iglesia la competencia en materia de educación.

No fue hasta el año 1821, cuando se recuperaron los propósitos de las Cortes de Cádiz, con la aprobación del *Reglamento General de Instrucción Pública* que optaba por una enseñanza pública gratuita y uniforme en todo el territorio nacional, clasificándola en primera, segunda y tercera enseñanza, informada por el principio de libertad de enseñanza. Según CAPITÁN DÍAZ “*el Reglamento General de Instrucción Pública significó en la historia de la educación española el primer paso, firme y decisivo, en el ámbito legislativo, de una enseñanza pública con autonomía propia*”<sup>2</sup>

De ahí que, pese a su corta vigencia, este autor considere que esta norma tiene gran importancia, por sentar las bases del modelo educativo posterior, introducidos por la Ley Moyano.

Pero antes, en el año 1823, se produce una segunda reacción absolutista que vuelve a colocar en el trono a Fernando VII, que deroga el mencionado Reglamento para dar paso a la norma conocida como *Plan Calomarde*, informada de nuevo por principios conservadores, sustituyendo la Dirección General de Estudios por la Inspección General de Instrucción Pública. No fue hasta la llegada de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina en 1833 cuando empieza una nueva etapa liberal que culmina con la aprobación

---

<sup>2</sup> CAPITÁN DÍAZ, A.: *Historia de la educación en España I*, Dykinson, Madrid, 1991, pág. 1009.

del *Plan del Duque de Rivas* (Real decreto de 4 de agosto de 1836), que abandona la gratuidad absoluta de la enseñanza<sup>3</sup>.

Fue en el año 1857 cuando llegaría una de las leyes más importantes que han marcado las bases del sistema de enseñanza en nuestro país: la *Ley de Instrucción Pública de 1857*, más conocida como “Ley Moyano” debido a que fue el Ministro de Fomento Claudio Moyano quien la promovió. Aunque no contenía grandes innovaciones, supuso la verdadera consagración de un sistema liberal de educación que había pasado por continuas modificaciones. La Ley regulaba tres niveles de enseñanza y establecía la obligatoriedad de la enseñanza elemental, que además podía ser gratuita para aquellos padres que demostraran no poder pagarla. Además, para lograr la uniformidad del sistema educativo, el Gobierno controlaba tanto el orden como el contenido de las asignaturas que se impartían, señalando incluso cuáles eran los libros de texto que debían utilizarse.<sup>4</sup> Esta Ley, sin embargo, no hace referencia alguna acerca de la responsabilidad de los maestros respecto a los daños que puedan sufrir sus alumnos, ya que durante este período esa materia estaba regulada por el Código civil.

## **2.2. De la responsabilidad personal del educador por los daños sufridos por los alumnos, a la responsabilidad de la Administración**

Hasta finales del siglo XIX se fijaba la responsabilidad de los maestros en relación a los daños causados por sus alumnos mientras permanecían bajo su custodia<sup>5</sup>. Tal es así, que se regulaba de forma separada la responsabilidad de los maestros y la responsabilidad del Estado. Esto se entiende dada la circunstancia de que en aquella época era común que los aprendices de un oficio convivieran con su maestro, por tanto la responsabilidad del maestro se asemejaba a la de un padre con respecto a su hijo.

Con el tiempo, el desarrollo social y económico dio lugar a una mayor preocupación por parte del Estado de dotar a los ciudadanos de una enseñanza pública. A medida que la educación se convierte en un derecho de todos los ciudadanos, se

---

<sup>3</sup> El artículo 89 establecía que: “Los alumnos matriculados pagarán en cuatro plazos la cuota que asignará el Gobierno, según la clase de enseñanza”

<sup>4</sup> DÍAZ MADRERA, B.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo*, Reus, Madrid, 2007, págs. 62-64.

<sup>5</sup> El párrafo sexto del artículo 1903 del CC de 1889 establecía que: “Son, por último, responsables los maestros o directores de artes y oficios, respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices, mientras permanezcan bajo su custodia”



empieza a requerir fórmulas para que el Estado se responsabilice de los daños que puedan derivar de dicha gestión administrativa.

A este respecto cabe destacar que no se trata solo de un cambio en la forma de prestar el servicio educativo por parte del Estado, sino que la organización y los métodos educativos también cambian por completo. Los profesores han pasado de ser “maestros” que enseñan a un aprendiz, a estar a cargo de una clase con numerosos alumnos, pudiendo incluso realizar actividades extraescolares que suponen la salida del centro de estudios. No cabe duda que esta transformación lleva consigo la existencia de un mayor riesgo de daños, lo cual hace necesario un giro en la regulación de la responsabilidad hacia la Administración titular del centro, que permita liberar la responsabilidad personal del profesor.

Este proceso de cambio se inicia en la Francia de finales del siglo XIX, donde se producen una serie de protestas por parte del profesorado, que demandaba una regulación específica, diferente a la regulación civil. Finalmente estas protestas derivaron en la aprobación de la *Ley de 1889*, que añadió un nuevo párrafo al artículo 1384.4 del Código civil napoleónico, a cuyo tenor: “*la responsabilidad civil del Estado sustituye a la de los miembros de la enseñanza pública*”.

Sin embargo, como cuenta la doctrina, esta modificación no logró poner fin al problema, ya que se extendió la práctica de demandar de forma simultánea al Estado en virtud del artículo anterior, y al profesor en virtud del Código civil ya existente.<sup>6</sup>

Así surge la necesidad de una nueva regulación, que viene de la mano de la *Ley de 5 de abril de 1937*, que elimina la presunción de culpa del profesor y traslada la responsabilidad por los daños causados a la Administración.

Esta Ley distinguía dos casos, por un lado aquellos en los que la lesión proviene de una falta personal del profesor, la cual es resultado de su comportamiento individual y no de la defectuosa prestación del servicio, en cuyo caso el Estado actúa como un sustituto legal ante la jurisdicción civil, reparando el daño causado, sin perjuicio de que posteriormente pueda volverse contra el profesor a través de una acción *recourse*.

Otro caso es cuando queda acreditado que el daño es el resultado a) *de una mala organización en la prestación del servicio* o b) *una falta del servicio*, en cuyo caso es siempre responsable el Estado al no poder identificarse al funcionario responsable. Aquí

---

<sup>6</sup> DÍAZ MADRERA, B.: *La responsabilidad patrimonial... ob. cit.*, pág. 26-30.

es la jurisdicción del orden administrativo la competente para conocer del asunto, sin posibilidad de que el Estado pueda volverse contra el profesor.<sup>7</sup>

En definitiva, lo que prima en Francia es la determinación del régimen general de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento del servicio público alrededor del concepto de culpa, de una forma más restrictiva que en el ordenamiento español.

Por su parte, en España fue el Código Civil de 1889 el que introdujo la exigencia de responsabilidad al Estado<sup>8</sup>, si bien en la práctica no se aplicaban estos preceptos. Tanto es así, que podemos afirmar que fue la Constitución de 1931 la primera norma que reconoció el derecho a recibir una indemnización por parte de la Administración por los daños causados por sus funcionarios, a tenor de lo dispuesto en su artículo 41:

*“Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes, con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes conforme determine la ley”*

Se trata de una responsabilidad subsidiaria y no directa de la Administración.

Pocos años después estalla la guerra civil en España, por lo que hubo que esperar muchos años hasta que se diera cierta concordancia entre la legislación civil y la administrativa en materia de responsabilidad de la Administración. Esto se produce con la *Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa* (en adelante, LEF)<sup>9</sup>, la que promueve una nueva forma de entender la responsabilidad administrativa. Dicha Ley establece el derecho de los ciudadanos a recibir una indemnización por parte de la Administración cuando sufran un daño patrimonial como consecuencia del normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos; además, establece que dicha

---

<sup>7</sup> Todas estas novedades que la Ley de 5 de abril de 1937 introduce en el sistema francés suponen un beneficio para los profesores, sin embargo no son positivas para las víctimas, las cuales tienen que probar la culpa, ya que ésta ya no se presume.

<sup>8</sup> En el párrafo quinto de su artículo 1903: *“El Estado es responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.”*

<sup>9</sup> Ley de Expropiación Forzosa, en su Exposición de Motivos muestra su rechazo hacia el sistema de responsabilidad que existía anteriormente: *“Bajo el imperio de criterios jurídico-administrativos que habían caducado ya cuando fueron adoptados por nuestro ordenamiento, los límites técnicos dentro de los cuales se desenvuelve entre nosotros la responsabilidad por daños de la Administración, resultan hoy tan angostos, por no decir prácticamente prohibitivos, que los resultados de la actividad administrativa, que lleva consigo una inevitable secuela accidental de daños residuales y una constante creación de riesgos, revierten al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por injustificado privilegio de exoneración”*

reclamación debe dirigirse directamente contra la Administración y no contra el funcionario en concreto.

Con la posterior promulgación de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957*, se consolida el sistema de responsabilidad objetiva y directa de la LEF, pasando a ser el asunto de la responsabilidad uno de los objetivos de la legislación administrativa general, que se mantiene hasta nuestros días, aplicable a todos los sectores de actividad de la Administración, incluido el educativo.

### **III. MARCO JURÍDICO**

La Constitución Española reconoce el principio de responsabilidad de todos los poderes públicos por el funcionamiento de los servicios públicos, principio que se concreta en el artículo 106.2, cuyo tenor literal dispone:

*“Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*

Sin embargo, pese a los avances en materia de responsabilidad introducidos previamente por la legislación administrativa y posteriormente por la Constitución, en lo que a la enseñanza se refiere, la jurisprudencia seguía identificándola como relaciones de Derecho privado de la Administración, sometiéndolas por tanto a la jurisdicción ordinaria que aplicaba a su vez el Derecho Civil.<sup>10</sup> Es así que La Ley 1/1991, de 7 de enero, de Modificación de los Códigos Civil y Penal en Materia de Responsabilidad Civil del Profesorado reforma el Código Civil, de tal manera que la responsabilidad por daños pasa del profesor al titular del centro; así, si el centro es de titularidad pública, estará sometido al régimen jurídico administrativo; y, si es de titularidad privada, el sistema de responsabilidad estará sometido al derecho civil. La Exposición de Motivos de la citada Ley 1/1991 explica así la necesidad de esta modificación:

---

<sup>10</sup> DÍAZ MADRERA, B.: *La responsabilidad patrimonial... ob. cit.*, pág. 46

*“El régimen de responsabilidad que para los profesores y maestros establecen los artículos 22 del Código Penal y 1.903 del Código Civil no se ajusta a la realidad social de nuestros días. Se trata de normas con fundamento en la llamada «culpa in vigilando», concebidas en momentos en que existía una relación de sujeción del alumno al profesor, en términos que hoy no se producen en el discurrir diario de la vida docente.*

*Ello induce a modificar el régimen de responsabilidad a fin de establecer que quien responda de los daños ocasionados por sus alumnos sean las personas o entidades titulares de los centros, que son quienes deben adoptar las correspondientes medidas de organización, sin perjuicio de que en supuestos tasados, y a ello obedece la reforma del artículo 1.904 del Código Civil, el titular puede reclamar al personal docente la cantidad satisfecha.”*

El régimen vigente se encuentra regulado en la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992* (en adelante, LRJPAC), que mantiene el régimen de responsabilidad objetiva y directa de la Administración<sup>11</sup>, concretando el concepto de lesión que estudiaremos en profundidad más adelante. La responsabilidad patrimonial se basa en el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran por parte de la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que no se trate de casos de fuerza mayor. Además, ese daño debe cumplir con una serie de requisitos: debe ser efectivo, evaluable económicamente, individualizado y antijurídico, es decir, que se trate de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar conforme a la Ley.<sup>12</sup>

Esta Ley se encuentra desarrollada por el *Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial*, que permite hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y de las autoridades y demás personal a su servicio.

---

<sup>11</sup> Artículo 139.1: “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos”. Posteriormente, la Ley 4/1999 matiza el concepto de fuerza mayor excluyendo los “riesgos del desarrollo”

<sup>12</sup> Artículo 139 de la Ley 30/1992, relativo a los principios de la responsabilidad.

No obstante, a partir del 2 de octubre de 2016, entrará en vigor la nueva *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante, LRJSP), derogando a la *Ley 30/1992*, y al *Real Decreto 429/1993*.<sup>13</sup>

La responsabilidad patrimonial de la Administración se regula en los artículos 32 a 35 en términos muy similares a la vigente LRJPAC. Sin embargo, hay dos materias en las que se innova: la responsabilidad de la Administración en relaciones de Derecho privado y la responsabilidad del Estado legislador.

El segundo cambio más importante va relacionado con las relaciones de Derecho Privado de las Administraciones públicas, en cuyo caso el vigente artículo 144 LRJPAC establece que la Administración responde de forma directa por los daños y perjuicios ocasionados siguiendo el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. Sin embargo, el artículo 35 de la nueva Ley extiende este régimen de actuación a los supuestos en los que la Administración actúa «*a través de una entidad de derecho privado*», estableciendo el principio de unidad de jurisdicción.<sup>14</sup>

Esto significa que en la práctica se dará una situación contradictoria, ya que entidades de Derecho privado tales como sociedades mercantiles, fundaciones, etc., participadas mayoritariamente por la Administración, y que sujetan su actividad al ordenamiento privado, responderán de los daños que ocasionen a terceros con arreglo al derecho administrativo y, en su caso, deberán ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> En su Exposición de Motivos, la Ley 39/2015 aclara su intención de separar en dos textos legales la actuación *ad extra* y *ad intra* de la Administración, es decir, la organización administrativa, por un lado, y el procedimiento administrativo común, por otro.

<sup>14</sup> Este principio de unidad de jurisdicción se encuentra regulado en el artículo 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: “*El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aún cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad*”.

<sup>15</sup> COMPANYS ALET, A., *Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas*, Foro de Actualidad/ 41-2015 / 85-95

#### IV. ACTIVIDADES SUJETAS A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Uno de los requisitos principales del daño indemnizable exige que éste sea consecuencia del normal o anormal funcionamiento de un servicio público, por tanto es importante delimitar el tipo de actividades que están dentro del ámbito educativo, que en este caso es el servicio público objeto de estudio. La Administración no puede ser responsable por un hecho que no guarde relación con el desarrollo del servicio público educativo, y aunque no exista una norma que en concreto determine cuáles son las actividades que se enmarcan dentro de dicho servicio, la jurisprudencia nos ha llevado a entender que todas las actividades escolares, extraescolares y complementarias están sujetas a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.<sup>16</sup>

##### **4.1. Actividades escolares.**

Las actividades escolares son aquellas propiamente lectivas, es decir, las desarrolladas dentro del centro durante el horario lectivo y dentro del calendario escolar que fijan anualmente las Administraciones educativas.<sup>17</sup> A este horario lectivo en el que corresponde a los profesores la guarda y custodia de los alumnos cabe incluir los descansos y recreos, tal y como aclara la STS 3936/1999:

*“desde el momento de la entrada en el mismo de los alumnos hasta su salida de él finalizada la jornada escolar”.*

Asimismo, la STS 2815/2005 atribuye responsabilidad patrimonial a la Administración por el anormal funcionamiento del servicio público educativo, relativo a un hecho ocurrido durante un recreo. En este caso se enjuicia la falta de diligencia de los profesores con respecto a un niño de seis años que sufrió graves daños *“al bajar de un muro, aproximadamente de un metro de altura, existente en el patio o recinto del colegio, durante una actividad programada, como es el recreo, que supone un cierto riesgo para los alumnos, especialmente para los más pequeños”.*

##### **4.2. Actividades extraescolares y complementarias.**

Para determinar cuáles son las actividades extraescolares y complementarias, acudimos al *Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios*

---

<sup>16</sup> DÍAZ MADRERA B., *La responsabilidad patrimonial de la Administración...* ob. cit., pág. 119.

<sup>17</sup> *Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.*

*complementarios de los centros concertados.*<sup>18</sup> Los artículos 2.1 y 3 establecen que son actividades escolares complementarias las establecidas por el centro con carácter gratuito dentro del horario de permanencia obligada de los alumnos en el mismo y como complemento de la actividad escolar, en las que pueda participar el conjunto de los alumnos del grupo, curso, ciclo, etapa o nivel. Por otro lado, son actividades extraescolares las establecidas por el centro que se realicen en el intervalo de tiempo comprendido entre la sesión de mañana y de tarde del horario de permanencia en el mismo de los alumnos, así como las que se realicen antes o después del citado horario, dirigidas a los alumnos del centro.

Tanto las actividades escolares propiamente dichas, como las actividades complementarias y extraescolares, se encuadran de igual forma dentro del ámbito de funcionamiento del servicio. Esto quiere decir que el deber de reparación del daño por parte de la Administración opera por igual independientemente del tipo de actividad, siempre que se cumplan los requisitos que la Ley establece. Así, una sentencia del TS condena a la Administración a pagar una indemnización por el fallecimiento de una alumna con ocasión de una excursión en canoa para bajar el río Sella organizada por el Instituto de Bachillerato "La Albericia", de Santander, dentro del programa de actividades deportivas en la Naturaleza desarrollado en dicho Centro educativo. Se produjo el vuelco de algunas canoas entre ellas la que ocupaba la niña, quien permaneció sumergida en el río unos cuatro o cinco minutos, bajo las piraguas volcadas, sin que ninguna de las personas que la acompañaban se percatase de tal situación. La sumersión causó a la misma una parada cardiorrespiratoria. El TS considera que la Administración educativa es responsable y debe reparar el daño como consecuencia de la falta de vigilancia debida en dicha actividad extraescolar.<sup>19</sup>

## V. LA LESIÓN RESARCIBLE EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN

---

<sup>18</sup> En la Exposición de Motivos, el Real Decreto 1694/1995 explica que *“en el caso de las actividades escolares complementarias y de las actividades extraescolares, la distinción la efectúa en función del horario en que se realizan, afirmando el carácter gratuito de las primeras y el carácter no lucrativo de las percepciones que el Consejo Escolar del centro puede acordar como contraprestación por las segundas.*

*Como servicios complementarios señala los de comedor, transporte escolar y gabinete médico o psicopedagógico y regula la autorización por la Administración educativa del cobro de cantidades por su prestación, así como los gastos que incluyen dichas cantidades.”*

<sup>19</sup> STS 1628/2003

Para que se proceda a la indemnización, es decir, a la reparación, es necesario que previamente se vea perjudicado un patrimonio particular. La LRJPAC establece en sus artículos 139.2 y 141.1 una serie de requisitos que han de cumplirse para que la lesión que deriva de la actuación administrativa sea indemnizable.

Según dicha Ley, el daño, para ser susceptible de indemnización, debe ser efectivo, individualizado y evaluable económicamente. Según SANTAMARÍA PASTOR, “*cuando el daño se produce sobre bienes o derechos patrimoniales, la cuestión es clara, estando el importe del daño determinado por el valor que dicho bien o derecho tenga en el mercado. En el caso de los daños personales y morales, en cambio, son invaluable en términos estrictos, pero su estimación ha de efectuarse con arreglo a criterios siempre opinables*”.<sup>20</sup>

Otro requisito importante es que la lesión debe ser antijurídica, es decir, que el particular no tenga el deber de soportar el daño porque así lo disponga una norma legal. Cuando se cumplen estos requisitos los particulares tienen derecho a ser compensados económicamente por toda lesión, ya sea física o moral, que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos.<sup>21</sup>

Veamos, a continuación, las particularidades que reúne el daño indemnizable en materia educativa.

## **5.1. El daño indemnizable**

En primer lugar pasaremos a desgranar el concepto de *daño indemnizable*. Aunque en el ámbito de la educación los daños más frecuentes son los físicos, cada vez son más los daños morales causados por la conducta agresiva de los menores. Al respecto, debemos distinguir entre daños físicos, daños materiales y daños morales.

### *A. Daños físicos*

Los daños físicos son con frecuencia los más reclamados y siempre que cumplan una serie de requisitos no plantean problemas en cuanto a su reparación. En este punto, cabe diferenciar también entre daños físicos causados por terceros y autolesiones.

#### *a) Daños físicos causados por terceros:*

---

<sup>20</sup> SANTAMARÍA PASTOR, “*Principios de Derecho Administrativo General II*”, Madrid, 2015, pág. 524

<sup>21</sup> Artículos 106.2 de la Constitución y 139.1 de la LRJPAC



Existen numerosos casos en nuestra jurisprudencia en los que se reclaman daños físicos: un alumno agrede a otro con un palo dejándole como secuelas derivadas de aquella agresión la ablación del globo ocular, un trastorno depresivo reactivo y un perjuicio estético cuya entidad dependerá finalmente de la cicatriz palpebral<sup>22</sup>; una alumna sufre un mareo durante la clase de deporte y fue empeorando habida cuenta que, fue obligada a realizar unos duros ejercicios físicos por orden del profesor que aumentaron su dificultad respiratoria, se sintió progresivamente peor hasta perder por completo la conciencia, sufriendo apnea, agitación y movimientos tónicos-clónicos con relajación de esfínteres, tanto así que la menor se encuentra en coma profundo, padece tetraparesia espástica grave, incontinencia urinaria y fecal y depende de terceras personas para todas las actividades de la vida diaria<sup>23</sup>.

*b) Autolesiones:*

Cuando se trata de autolesiones lo normal es que no proceda la indemnización. Tal y como dice GARCÍA DE ENTERRÍA; *“si el perjuicio se imputase al mismo titular no habría antijuridicidad, porque nadie puede hacerse agravio a sí mismo ni cabe tampoco un autodeber de reparación”*.<sup>24</sup>

Así los sostiene el TS en la STS 8706/2011 en relación con el suicidio de un menor durante el desarrollo de una excursión escolar justificando así el motivo de la ausencia de responsabilidad:

*“en la excursión programada por el Instituto de Enseñanza Secundaria en que el menor fallecido cursaba sus estudios se cumplieron cuantas medidas de vigilancia y cuidado de los menores eran exigidas. De hecho aquella actividad hubiera transcurrido sin problema alguno sin mediar la voluntad consciente y premeditada del menor de abandonar el grupo y alejarse del mismo para proceder del modo que lo hizo hasta lanzarse al vacío desde una roca con el fatal desenlace conocido”*<sup>25</sup>

Por consiguiente, cuando se trata de menores, la Administración posee un deber de vigilancia y cuidado que debe ser acreditado debidamente, incluso en los casos de autolesión, para que no quepa responsabilidad patrimonial.

---

<sup>22</sup> STS 5828/2010

<sup>23</sup> STS 4984/2010

<sup>24</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, ed.Civitas, Madrid, 2003, pág. 381.

<sup>25</sup> STS 8706/2011

### *B. Daños materiales*

En segundo lugar, son indemnizables los daños materiales, incluidos los bienes de otros alumnos o el mobiliario del centro. Sin embargo, los daños materiales tienen un régimen más restrictivo en cuanto a responsabilidad objetiva se refiere, ya que en el caso más común que es el de sustracción de objetos la Administración solo es responsable cuando no haya cumplido debidamente con su deber de vigilancia.<sup>26</sup>

Por otro lado, en lo que se refiere a los daños en el mobiliario o instalaciones del centro, el *Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, sobre los derechos, deberes y normas de convivencia de los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos*, deriva la responsabilidad a los alumnos que de forma intencionada dañen el material del centro, los cuales deben hacerse cargo del coste económico de su reparación.<sup>27</sup>

### *C. Daños morales*

Por último, debemos hacer referencia a los daños morales. Se trata de daños que no afectan al patrimonio de las personas, pero sí atacan de manera distinta a sus bienes o derechos. Dado que la LEF se limitaba a hablar de los bienes y derechos de naturaleza patrimonial, fue la LRJAE la que extendió el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier tipo de lesión sufrida en sus bienes o derechos.<sup>28</sup>

Son numerosos los casos en los que el Tribunal Supremo suma a la indemnización por los daños físicos otra por daños morales que en ocasiones van aparejados.

La STS 516/2008, relativa a un caso en el que un alumno realizó un curso determinado y tras finalizarlo no se le entregó el título correspondiente por un error administrativo, explica con estas palabras el concepto de daño moral:

*El concepto de "daño moral" (borroso, relativo e impreciso, como recuerda la sentencia de la Sala de lo Civil de este Tribunal Supremo de fecha 27 de julio de 2006 ) alude al que es causado al conjunto de derechos y bienes de la personalidad que integran el llamado patrimonio moral (misma sentencia). De éste, susceptible de*

---

<sup>26</sup> Dictamen del Consejo de Estado, núm. 1747, de 24 de abril de 1997.

<sup>27</sup> Artículo 44.1 Real Decreto 732/1995: “Los alumnos que individual o colectivamente causen daños de forma intencionada o por negligencia a las instalaciones del centro o su material quedan obligados a reparar el daño causado o hacerse cargo del coste económico de su reparación. Igualmente, los alumnos que sustrajeren bienes del centro deberán restituir lo sustraído. En todo caso, los padres o representantes legales de los alumnos serán responsables civiles en los términos previstos en las leyes.”

<sup>28</sup> DÍAZ MADRERA, B.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración...* ob.cit., págs. 105- 108.

*subdividirse en tantas subcategorías como bienes y derechos lo integran, forma parte, como valor que sustenta y fundamenta todos los demás, el de la dignidad de la persona, mencionado en primer término en el artículo 10.1 nuestra Constitución. Para ésta, la dignidad es un atributo de la persona, un valor, un bien jurídico, un derecho inherente a ella del que es titular siempre y en todo caso por el solo hecho de serlo, de ser persona. Tal valor se halla íntimamente vinculado con el libre desarrollo de la personalidad; la dignidad, dijo entonces dicho Tribunal, "es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida".*

En esta sentencia se da un ejemplo claro de una indemnización derivada de daños morales por sí solos, sin estar aparejados a daños físicos. En estos casos, la cuantía de la indemnización se deja al arbitrio del tribunal, que atiende a la gravedad del hecho y a la magnitud del daño para su cálculo.

## **5.2. El sujeto pasivo del daño**

Otra cuestión importante en torno a la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito de la educación es la determinación del sujeto pasivo del daño. La CE y la LRJPAC utilizan el término *particulares* para hacer referencia al sujeto que ostenta el derecho a recibir una indemnización en caso de lesión y, aunque los primeros particulares que nos vienen a la cabeza son los alumnos usuarios del servicio, este término engloba también a terceros ajenos al centro docente e incluso a los profesores, que pueden también sufrir daños en el ejercicio de sus funciones. En lo que respecta a los terceros ajenos al centro, su inclusión en el concepto de particular (sujeto pasivo) se fundamenta en el deber de vigilancia que tiene la Administración de sus instalaciones escolares y de toda persona que acceda a ellas. Por tanto, si un tercero que accede a un recinto escolar ocasiona algún daño, la Administración del centro sigue siendo objetivamente responsable por no cumplir con su deber de vigilancia.<sup>29</sup>

# **VI. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO A LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS**

## **6.1. El sujeto activo del daño.**

---

<sup>29</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2ªedición, Madrid, 2000, pág 177.

La imputabilidad del daño basada en la integración del sujeto activo en una organización administrativa constituye otro de los requisitos de la responsabilidad patrimonial. Dada la indudable integración del profesorado público en la organización administrativa bajo la condición de funcionario, los daños que ocurran como resultado de su actuación son imputables a la Administración pública.

Ahora bien, el artículo 145.1 LRJPAC hace referencia *“al personal a su servicio”*, de lo que se desprende que no sólo se trata de la actuación del profesor como funcionario, sino de todo aquel que ejerce funciones públicas dentro del servicio. Así, MORENO MARTÍNEZ mantiene que *“la articulación de la responsabilidad por actuaciones culpables de sus agentes podrá tener lugar tanto por comportamientos negligentes de los docentes públicos como por actuaciones culpables del resto del personal al servicio del centro: cuidadores de comedor, monitores eventuales de actividades deportivas, etc”*.<sup>30</sup>

Este es el caso que recoge, por ejemplo, la sentencia de la Audiencia Nacional 6358/2000 relativa a un accidente sufrido por un alumno durante el horario de comedor, que practicando un torneo de fútbol perdió los dos incisivos. En dicha actividad intervenía como única organizadora y vigilante la persona encargada del servicio de comidas, sin ostentar el cargo de profesora o monitora deportiva.

Otro supuesto frecuente es aquel en el que los alumnos del centro son los que causan daños bien a otros compañeros, al personal docente o a terceras personas. En este caso se entiende que los alumnos están integrados en la organización del servicio público, por lo que la Administración responde también de esos daños.<sup>31</sup>

## **6.2. Criterios de imputación.**

La imputación del daño a la Administración se basa en dos supuestos: el funcionamiento anormal del servicio, es decir, una actuación negligente o inadecuada en el desarrollo del servicio; o el funcionamiento normal, que supone la existencia de ciertos riesgos inherentes a la actividad educativa. Esto pone de manifiesto la naturaleza

---

<sup>30</sup> MORENO MARTÍNEZ, *“Responsabilidad de centros docentes y profesorado por daños causados por sus alumnos*, ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 225.

<sup>31</sup> MERINO MOLINS: *“La responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de enseñanza”*, DA, núm. 43, 2003, págs. 1020 y 1021.

objetiva de la responsabilidad de la Administración, que actúa independientemente del concepto de culpa o negligencia.

*A) El funcionamiento anormal del servicio público educativo.*

Pese a que la responsabilidad patrimonial de la Administración es una responsabilidad de naturaleza objetiva, la tendencia de la jurisprudencia contencioso-administrativa es basar esa responsabilidad en la existencia de culpa o negligencia a la hora de actuar por parte del profesorado. Es lo que se conoce como culpa *in vigilando*, es decir, la falta del cuidado necesario por parte del profesor a sus alumnos.<sup>32</sup>

Tal es así que la STS 1296/1998 afirma que el daño tiene lugar “*dentro del servicio público de la enseñanza durante el cual el profesorado tiene, respecto de los alumnos, el deber de observar la diligencia propia de los padres de familia a tenor de lo establecido en el artículo 1903 del C.C. en el cuidado y vigilancia de los menores que están bajo su custodia*”. Es decir, el fallo de la sentencia se agarra a un criterio de la regulación civil, pese a encontrarnos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Otro ejemplo significativo que plasma el anormal funcionamiento del servicio público educativo es el de la STS 1610/1994, que versa sobre un accidente ocurrido en un centro de formación profesional en el que un alumno pierde dos dedos por la utilización de una maquinaria determinada. El Tribunal declara que “*la maquinaria, tanto para los enseñantes como para los alumnos, no ofrecía la seguridad técnica que, por la edad de estos últimos y por su inexperiencia, demandaba; lo cual supone como mínimo un funcionamiento anormal del servicio público educativo*”. En este caso la imputación del daño a la Administración se basa en la culpa de servicio.

El problema se plantea en relación con los daños ocasionados como consecuencia del mal estado de las instalaciones del centro educativo. Tanto la jurisprudencia como la doctrina de los órganos consultivos basan la imputación del daño en el deber que tiene la Administración educativa de reparación, conservación y vigilancia de las instalaciones educativas. En relación con esto la STS 5828/2010, que:

*“La causa origen del resultado lesivo acaecido, tanto en el sentido de ser la inicial, como en el más importante de ser la que permitió que tal resultado acaeciera, de suerte que sin ella no se hubiera producido, pertenece, se integra o sitúa en el ámbito del funcionamiento del servicio público educativo, no siendo*

---

<sup>32</sup> DÍAZ MADRERA, *La responsabilidad patrimonial...* ob. cit., pág. 132

*ajena a él; pues esa causa fue la existencia en la pared o tapia de cierre del espacio utilizado para el recreo de los alumnos de enseñanza infantil y primaria de un hueco o agujero caracterizado por hallarse a una altura aproximada de medio metro, con unas dimensiones de 40x35 cm. aproximadamente, y en un lugar colindante con una vaqueriza. En sí mismo, por razón de esas características, y más aún si se tiene en consideración la edad de los alumnos que cursan esas enseñanzas, un hueco o agujero así es un foco de riesgo, por la curiosidad que puede despertar en ellos, exponiéndolos a los peligros que de una vaqueriza puedan provenir, e incluso por la posibilidad, que no nos parece nada inimaginable, de que un menor de la edad del hijo de los actores pudiera introducirse y caer a través de él a la vaqueriza.*

*Si ello es así, y lo es a nuestro juicio, el adecuado cumplimiento de las funciones tuitivas y de vigilancia que pesan, tanto sobre quienes dirigen el funcionamiento y actividades del Centro, como sobre el personal docente que ha de acompañar a los alumnos en el tiempo de recreo, exigían haber percibido con antelación la existencia del hueco o agujero y haber adoptado de modo inmediato las medidas necesarias para evitar la aproximación a él de los alumnos.*

*La existencia de ese hueco y el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de esas funciones fue la causa realmente determinante de la actualización de un riesgo potencialmente predecible, desplazando su clara eficacia, por ello, la causa consistente en el acto de agresión, pese a su gran desvalor y directa incidencia en el resultado, sin perjuicio, claro es, de las acciones que en otro orden jurisdiccional hubieran podido ejercitarse por razón de él”.*

La excepción a este criterio general se plantea cuando las instalaciones no son propiedad de la Administración educativa. El dictamen 416/2015 del Consejo Consultivo de Canarias tiene por objeto un caso en el que “*la menor se hallaba en el horario de recreo, el cual siempre se desarrollaba en el “Campo de Fútbol Municipal de Aceró”, contiguo al centro escolar, sufrió un accidente ocasionado al columpiarse junto con otras dos alumnas de su misma edad de uno de los banquillos móviles que se hallan junto al terreno de juego, que cayó sobre las mismas, causándole graves daños únicamente a la hija de los reclamantes (grave traumatismo torácico)*”. El Consejo Consultivo de Canarias determina la responsabilidad del Ayuntamiento en cuestión en base a lo siguiente: “*el Ayuntamiento, sabiendo que los alumnos de primaria utilizaban*

*sus instalaciones deportivas, que contaban con los peligros ya referidos, debió no sólo extremar las precauciones sino ser más diligente en el cuidado de todos y cada uno de los elementos de las mismas, en especial, aquellos que pudieran constituir una fuente de peligro para los menores, lo que no se hizo, tal y como ha resultado fehacientemente demostrado en virtud de lo actuado durante la fase de instrucción del presente procedimiento, residiendo su responsabilidad en esta grave omisión.”*

Por último, cabe destacar como manifestación del anormal funcionamiento del servicio público educativo el absentismo escolar.<sup>33</sup> Se trata de los supuestos en que el daño se produce cuando el alumno, estando en período de escolarización obligatoria, debiera estar en el centro escolar y, en cambio, se encuentra ausente del mismo. La responsabilidad en estos casos se determina de manera distinta siguiendo dos tipos de circunstancias.

Por un lado, si el menor no acude al centro por voluntad propia son sus progenitores los que tienen el deber de vigilancia y la obligación de garantizar que su hijo acuda a clase, por tanto, si éste sufre algún daño durante este período en el que se encuentra fuera del centro escolar son sus padres los responsables.

Por otro lado, si el absentismo del menor se produce cuando, una vez que entra en el centro escolar, lo abandona antes de la hora establecida, será la Administración la que asume esa responsabilidad porque no ha cumplido con su deber de control y vigilancia exigidos.<sup>34</sup>

#### *B. El funcionamiento normal del servicio público educativo*

La responsabilidad por funcionamiento normal se configura en torno a un desarrollo correcto del servicio público educativo que, sin embargo, genera daños por la existencia de determinados riesgos inherentes a la actividad educativa. Estos daños tienen naturaleza antijurídica, es decir, los usuarios del servicio no tienen la obligación jurídica de soportarlos. Se incluyen así los daños causados involuntariamente que se producen como consecuencia de la mera existencia del servicio.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> El artículo 25.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que los municipios tendrán competencia para “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”

<sup>34</sup> DÍAZ MADRERA, *La responsabilidad patrimonial...* ob. cit., pág 150.

<sup>35</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ ROGRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*. Ob.cit., págs. 376 y 377.

En cambio, existe una corriente doctrinal limitadora de la responsabilidad en los casos de funcionamiento normal del servicio tendente a excluir los daños producidos por accidentes. El pionero de esta corriente limitadora es el civilista PANTALEÓN PRIETO<sup>36</sup> que afirma que:

*“La responsabilidad por funcionamiento normal de los servicios públicos debe restringirse a los denominados daños cuasiexpropiatorios o de sacrificio, esto es, los que sean consecuencia inmediata de actuaciones administrativas lícitas, de las que los daños son una consecuencia natural.*

*Una responsabilidad objetiva general de las Administraciones Públicas, de forma que hubieran de responder de todos los daños que sean consecuencia adecuada y previsible (ausencia de fuerza mayor), bien que solo indirecta o mediata, de cualesquiera acciones u omisiones encuadrables en el giro o tráfico administrativo, por el solo hecho de que ninguna ley imponga al perjudicado el deber de soportar el daño en cuestión, es económicamente insoportable e indefendible en términos de simple justicia”.*

Dentro del funcionamiento normal del servicio público es importante recordar la distinción entre caso fortuito y fuerza mayor, ya que ésta última sí supone una causa de exoneración de la responsabilidad patrimonial de la Administración (arts. 106 CE y 139 y 141 LRJPAC).

La distinción entre ambos radica en la interioridad o exterioridad del evento respecto al servicio, es decir, el *caso fortuito* hace referencia a eventos internos al servicio inherentes al funcionamiento del mismo; mientras que la *fuerza mayor* supone un accidente que proviene de una fuerza externa desconocida e irresistible.<sup>37</sup> Por tanto, en el caso fortuito el nexo causal se mantiene intacto, mientras que con la fuerza mayor se produce la ruptura de dicho nexo causal y la Administración queda exonerada de su deber de reparar el daño, de ahí que la prueba de la existencia de dicha fuerza mayor recaiga siempre sobre la Administración.

---

<sup>36</sup> PANTALEÓN PRIETO, F.: “Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”, DA, núm. 237-238, 1994, págs. 247 y ss.

<sup>37</sup> ROYO-VILLANOVA, S.: “La responsabilidad de la Administración Pública”, RAP, núm. 19, 1956.



## VII. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

### 7.1. El nexo causal

Para declarar la responsabilidad de la Administración es necesario que entre el hecho imputable y la lesión producida exista una relación causa-efecto, de forma que si no existe ese nexo causal, la Administración queda liberada del deber de indemnizar.<sup>38</sup> El artículo 139.1 LRJPAC establece que el daño es indemnizable: *“siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.”*

En particular, el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración educativa se basa en el concepto de causa adecuada, que permite reducir en muchos casos la responsabilidad de la Administración por accidentes ocurridos en centros docentes. Esta causalidad no posee una definición estática, sino que es necesario analizar cada caso concreto para valorar las circunstancias que pueden haber contribuido a la producción del daño.

La STS 5393/1998, relativa a un caso de daños a los alumnos por falta de la debida vigilancia del profesorado, precisa el concepto de nexo causal afirmando que *“el concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acontecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados, sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final”*

A continuación se extraen dos requisitos, siendo el primero de ellos la causa adecuada: *“la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los*

---

<sup>38</sup> PAREJO ALFONSO, L.: *“Derecho Administrativo”*, ed. Ariel, Barcelona, 2003, pág. 882.

*acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.”*

Por último exige la idoneidad de la causa, afirmando que *“esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una conditio sine qua non, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que determine normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso.”*

En definitiva, se exige *“una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexa”,* que lleva a excluir *“tanto los actos indiferentes como los inadecuados e inidóneos y los absolutamente extraordinarios”.*

## **7.2. El concurso de causas**

Al mismo tiempo, en algunos casos la jurisprudencia admite la existencia de una causa exclusiva y, en otros, causas mediatas, concurrentes o indirectas, lo que conduce a moderar el quantum indemnizatorio que debe abonar la Administración. Así lo recoge la STS 3230/2001:

*“es cierto que esta Sala ha venido atemperando la vieja doctrina que exigía una relación directa y exclusiva entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido para que pueda exigirse la responsabilidad de la Administración, admitiendo la posibilidad de la concurrencia de culpas, lo que lleva como consecuencia a moderar el quantum indemnizatorio a cargo de la Administración cuando a la producción del resultado dañoso concurra, junto al actuar de aquella, la conducta de la víctima o de un tercero, con hechos que sin embargo no tengan relevancia suficiente como para romper el nexa causal entre el actuar de la Administración y el resultado aun cuando cooperen a la producción de éste. Esta tendencia jurisprudencial se viene manteniendo ya desde la sentencia de 8 de Marzo de 1.967 en la que se admite que el hecho de que si conducta del recurrente se interfiere en la relación de causalidad, pero*

*tal interferencia no llega al extremo de neutralizar del todo la responsabilidad contraída por la Administración pero si a atemperarla, ésta, en su concreción práctica, debe responder al computo de la circunstancias concurrentes.”*

#### A. Concurrencia de la conducta del alumno

Uno de los casos más frecuentes es la concurrencia de la conducta del alumno como causa del resultado lesivo; según DÍAZ MADRERA<sup>39</sup>, *si el daño ha sido consecuencia del funcionamiento anormal del servicio y concurre la actuación de la víctima, se procederá a moderar el importe de la indemnización, es decir, el funcionamiento anormal se adopta como causa decisiva e idónea, subsistiendo el nexo causal. Si, por el contrario, la lesión se ha producido habiéndose adoptado las medidas oportunas por parte de la Administración educativa o por el docente encargado de la actividad y en ella concurre la conducta del menor, se invoca la ruptura del nexo causal, ya que ésta se considera causa eficiente en la producción del daño.*

No obstante, el TS suele tomar como referencia la edad del menor para valorar la posibilidad de reducir la indemnización a cargo de la Administración. Esto es así porque la jurisprudencia entiende que a mayor edad del alumno, mayor capacidad tiene para prever la consecuencia de sus actos.<sup>40</sup> La STS 8569/1990 versa sobre una menor que se encontraba en un albergue perteneciente a un instituto que impartía cursos de lengua francesa y que, tras ser llamada para acudir a la cena mientras estaba en la habitación contigua, decidió pasar a la suya saltando a través de un balcón, sufriendo una caída que produjo su fallecimiento. El TS admite en esta sentencia que existe una concurrencia de culpas: primero, *“el acto inicial desencadenante del accidente mortal hay que atribuirlo a la víctima, tratándose de una joven de trece años de edad y por tanto con capacidad suficiente para discernir el peligro que suponía saltar de balcón a balcón, lo que pone de manifiesto una actuación no sólo temeraria sino evidentemente peligrosa, cuando lo correcto era utilizar la vía correcta y normal de comunicación entre las habitaciones que facilitaba el pasillo interior.”*; y, en segundo lugar, *“concurre una clara y decidida falta de previsión de la entidad que recurre, la que, al*

---

<sup>39</sup> DÍAZ MADRERA, *La responsabilidad patrimonial... ob. cit. pág 188*

<sup>40</sup> La STS 7572/2004 analiza la responsabilidad de la Administración en el caso de una pelea entre dos alumnos en una sala de estudios, por la que uno de ellos sufre graves secuelas en la mano derecha. El TS *“tiene en cuenta esa tripartición de responsabilidades -la de la Administración y la de los dos alumnos que se han peleado”* a la hora de cuantificar la indemnización.

*tomar bajo su custodia, tutela y protección a los jóvenes que se alojaban en el edificio, debió de disponer todas las medidas de seguridad posibles a su alcance para evitar accidentes que resultaban del todo convenientes y fáciles de ejecución, llevando a cabo cerramientos útiles protectores de los balcones, a los que se abrían los dormitorios de los internos.”*

#### **B. Concurrencia de Administraciones**

En ocasiones, también puede suceder que varias Administraciones concurren en la producción del daño y es que, aunque la titularidad del servicio educativo corresponde a la Administración autonómica, la *Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985*, en su artículo 25.2.n), establece la competencia de los municipios para “*participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolarización obligatoria*”. Dicha concurrencia de competencias puede traducirse, además, en una concurrencia de responsabilidades.

El dictamen del Consejo de Estado 3825/1997 de 2 de octubre de 1997, relativo a un accidente que sufrieron unos alumnos con la puerta de acceso de los vehículos al centro docente, aclara este punto al afirmar que “*en este tipo de supuestos es posible que las consecuencias derivadas del suceso sean enteramente imputables al Ayuntamiento encargado de la conservación del recinto escolar, exclusivamente a la Administración educativa o bien a ambas, pues nada impide que se produzca una concurrencia de causas que permitan llegar a reconocer una responsabilidad solidaria de ambas Administraciones frente al perjudicado, y sin perjuicio del reparto interno que deba asumir cada una de dichas Administraciones por la indemnización que cualquiera de ellas haya tenido que abonar, solución esta última (responsabilidad solidaria) congruente con lo previsto en el vigente artículo 140 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*”

## VIII. EL PROCEDIMIENTO DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

### 8.1. Iniciación

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración está regulado en el artículo 142 LRJPAC y en el *Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial* (en adelante, RRP). Según lo dispuesto en el artículo 142.1 LRJPAC, “*Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados*”. En el ámbito educativo, la Administración autonómica canaria ha aprobado la *Orden de 5 de mayo de 2016, por la que se dictan instrucciones sobre el procedimiento a seguir de responsabilidad patrimonial de la administración educativa, en materia de lesiones o daños que sufra el alumnado de centros docentes públicos no universitarios, en el desarrollo de actividades escolares, extraescolares y complementarias*, que reitera el procedimiento regulado en la normativa estatal.

La *iniciación de oficio* se produce cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entiende que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares y se efectuará siempre por acuerdo del órgano competente, adoptado bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia. La petición razonada deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo. Además, la iniciación del procedimiento se les notificará a los interesados presuntamente lesionados, otorgándoles un plazo de 7 días para alegaciones y pruebas.

Cuando el procedimiento se inicie *a instancia del interesado*, la reclamación se dirigirá al órgano competente, que en el ámbito educativo será la Administración titular del centro, el MEC, la Consejería de Educación de la respectiva Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento (en el caso de que el daño se produzca como consecuencia de desperfectos en las instalaciones, ya que éste tiene encomendada la competencia para

mantenerlas en buen estado)<sup>41</sup>. En la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.<sup>42</sup>

## 8.2. Plazo de reclamación

La solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial debe presentarse ante el órgano competente dentro del plazo hábil, que según lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJPAC prescribe al año de producirse el hecho lesivo o, en el caso de los daños físicos, desde la curación o determinación del alcance de las secuelas.

En este sentido, la jurisprudencia distingue entre *daños permanentes* y *daños continuados*, afirmando en la STS 328/98 que “*en los daños permanentes producido el acto causante del resultado lesivo queda perfectamente determinado y puede ser evaluado o cuantificado de forma definitiva, de tal manera que la agravación del daño habrá de provenir de un hecho nuevo. Por contra en los supuestos de daño continuado, al producirse día a día generándose un agravamiento paulatino sin solución de continuidad como consecuencia de un hecho inicial, nos encontramos con que el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo, lo que ha llevado a la jurisprudencia a establecer que el plazo de prescripción no empieza a correr en el supuesto de daños continuados hasta que no cesen los efectos lesivos, en tanto que en el caso de daños*

---

<sup>41</sup> En el caso de los centros concertados la titularidad del centro es privada pero se sostiene con fondos públicos. Por tanto, la Administración interviene en materia de escolarización y programación, pero no participa en la organización interna del Centro, de cuyos daños debe responder el titular del mismo. Otro caso distinto ocurre cuando ese daño es consecuencia del retraso injustificado de la Administración a la hora de cubrir los gastos de reparación y conservación de las instalaciones, en cuyo caso debe responder a través del sistema de responsabilidad patrimonial

<sup>42</sup> Arts. 5 y 6 RRP. En Canarias, el artículo cuarto de la *Orden de 5 de mayo de 2016* establece la posibilidad de presentar dicha reclamación a través de la sede electrónica de la Consejería de Educación, rellenando un formulario que se facilitará al interesado.

*permanentes el plazo empieza a contarse en el momento en que se produce la conducta dañosa.”*

Asimismo, en el caso de secuelas la acción nace en el momento en que el lesionado conoce el alcance del daño. Así lo sostiene la STS 2545/2016 hace referencia a un caso de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una intoxicación por plaguicidas utilizados en las fumigaciones realizadas por técnicos del IMSAV (Instituto Municipal de la Salud y Calidad de Vida) en el CEIP Sant Llorenç de Munt de Tarrasa, donde la reclamante prestaba servicios como maestra. La sentencia de primera instancia desestima la demanda por haber prescrito su derecho a reclamar en razón de que en la fecha en la que formuló la primera reclamación -13 de julio de 2005- había transcurrido más de un año desde que tuvo cabal conocimiento del alcance y extensión de las secuelas causa de dicha reclamación, en este caso 3 de octubre de 2003. El TS se pronuncia sobre el cómputo del plazo afirmando que *“la determinación del "dies a quo" para el cómputo del plazo de prescripción parte de la teoría de la "actio nata", que tal y como ha sido formulada por nuestra jurisprudencia se basa en el completo conocimiento de las consecuencias dañosas, y, que en el caso de lesiones y secuelas se sitúa en el momento en el que el lesionado conoció el alcance de las mismas, tal y como expresamente dispone el art. 142.5 de la Ley 30/1992 . Y este conocimiento dependerá de los datos existentes y de que éstos sirvan para determinar que la lesión o secuela se ha consolidado y sea posible conocer el alcance real del daño que se reclama. La determinación de cuándo se produce esta circunstancia y, por lo tanto, cuando es posible ejercitar la acción, comenzando el computo del plazo de prescripción, depende de las circunstancias de cada caso, y de las pruebas practicadas.”*

### **8.3. Instrucción del procedimiento**

Una vez que el órgano competente admite a trámite la reclamación, se inician todos los actos de instrucción necesarios para comprobar los datos y pronunciar una resolución.

#### *A. Informes*

El órgano competente para la instrucción del procedimiento podrá solicitar los informes que estime necesarios para resolver y, en todo caso, solicitará un informe al

servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. En las reclamaciones educativas lo normal es que se solicite a la dirección del centro un informe donde se indiquen todas las circunstancias en que se produjo el daño, indicando la presencia o ausencia de los profesores y la actividad que el alumno estaba realizando.

Los informes serán emitidos en el plazo de diez días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes.<sup>43</sup>

### B. Práctica de pruebas

El órgano instructor practicará, en el plazo de treinta días, cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes y sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. Cuando sea necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba.<sup>44</sup>

El particular debe acreditar la existencia de la lesión y la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio utilizando, según el artículo 80.1 LRJPAC, “*cualquier medio de prueba admisible en Derecho*”. En el caso de reclamaciones por daños escolares, los medios de prueba suelen consistir en la aportación del libro de familia para probar la legitimación, es decir, la relación del reclamante con el menor lesionado, y los informes médicos donde se describen las lesiones.

Hasta este momento, y antes de dar paso a la audiencia del interesado, el procedimiento puede finalizar mediante un acuerdo indemnizatorio entre el órgano competente y el interesado, siempre que se cumplan tres requisitos: que se lleve a cabo antes del trámite de audiencia; que sea a propuesta del instructor y emitida por el órgano competente; y, por último, que esté constituido por un acuerdo entre la Administración y el propio interesado.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Artículo 10 RRP

<sup>44</sup> Artículo 9 RRP

<sup>45</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, ob. cit., pág. 487. La STS 7884/2011, relativa a un procedimiento de responsabilidad patrimonial por accidente en un centro hípico de titularidad pública, basa el recurso en el rechazo de una prueba testifical argumentando las razones por la que la misma debía practicarse y por qué de no hacerlo se produciría indefensión, al poder esa prueba ser decisiva para el resultado del proceso. A este respecto el TS afirma que “*para que pueda apreciarse la vulneración del derecho a la prueba se exige, en primer lugar, que el recurrente haya instado a los órganos judiciales la práctica de una actividad probatoria, respetando las previsiones*



### C. Audiencia del interesado

El trámite de audiencia del interesado tiene lugar una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución. Consiste en un plazo entre 10 y 15 días en el que el interesado puede formular alegaciones y presentar los documentos que estime conveniente. Además, al notificar a los interesados la iniciación del trámite, se les facilita una relación de los documentos obrantes en el procedimiento para que éstos puedan obtener copia.

En los procedimientos iniciados de oficio, cuando el interesado no se persone en trámite alguno del procedimiento, y no lo hiciese en el de audiencia, el instructor propondrá que se dicte resolución declarando el archivo provisional de las actuaciones, sin entrar en el fondo del asunto. Tal archivo se convertirá en definitivo cuando haya transcurrido el plazo de prescripción de la reclamación, salvo que el interesado se persone en el procedimiento dentro de dicho plazo.<sup>46</sup>

### D. Dictamen de los órganos consultivos

Una vez concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la *Ley Orgánica del Consejo de Estado*, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, que en el caso de Canarias es el Consejo Consultivo de Canarias. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.<sup>47</sup> En el caso de las CCAA que no cuentan aún con Consejo Consultivo, se mantiene la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado, ya que según el artículo 22.13 de la *Ley Orgánica del Consejo de Estado*, la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada para “*reclamaciones que, en concepto de*

---

*legales al respecto (...) En segundo lugar, que los órganos judiciales hayan rechazado su práctica sin motivación, con una motivación incongruente, arbitraria o irrazonable, de una manera tardía o que habiendo admitido la prueba finalmente no hubiera podido practicarse por causas imputables al propio órgano judicial. En tercer lugar, que la actividad probatoria que no fue admitida o practicada hubiera podido tener una influencia decisiva en la resolución del pleito, generando indefensión al actor. Y, por último, que el recurrente en la demanda alegue y fundamente los anteriores extremos.”*

<sup>46</sup> Art. 11 RRP

<sup>47</sup> Art. 12 RRP

*indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes.*

En cuanto al objeto del dictamen, el artículo 12.2 RRP establece que debe pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización. Además, el plazo máximo para la emisión del dictamen es de dos meses.

#### **8.4. Terminación**

El procedimiento finaliza cuando el órgano competente resuelve en el plazo de 20 días desde la recepción del dictamen. La resolución se pronunciará, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo.

Si transcurren seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular,<sup>48</sup> operando el silencio negativo, previsto en los artículos 43 y 44 LRJPAC, según se haya iniciado el procedimiento a instancia de parte o de oficio.

Además, según el artículo 142.6 LRJPAC la resolución que se dicte *“cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa.”*

Por último, cabe señalar que los procedimientos también pueden finalizar por desistimiento o renuncia y por caducidad por inactividad del interesado.<sup>49</sup>

#### **8.5. Procedimiento abreviado**

Cuando el órgano competente declare inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar la sustanciación abreviada.<sup>50</sup> La tramitación abreviada se produce una vez incoado el procedimiento general, es decir, es una variante del mismo.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Art. 13 RRP

<sup>49</sup> Arts. 90, 91 y 92 LRJPAC

<sup>50</sup> Art. 143 LRJPAC

<sup>51</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, ob. cit., pág. 434.

Los efectos de dicha decisión se resumen en una reducción de los trámites a los de audiencia y dictamen previo, así como la reducción del plazo máximo general para resolver a 30 días.<sup>52</sup>

## IX. CONCLUSIONES

1. A lo largo de la historia de la educación, el Estado ha ido adquiriendo protagonismo en materia escolar y ha ido liberando de responsabilidad al profesor que se encuentra a cargo de los alumnos. Al igual que sucede en otras materias, la responsabilidad vinculada al ejercicio de la enseñanza tiene carácter directo y objetivo, es decir, no se funda en la culpabilidad o no de la Administración. Sin embargo, es cierto que tanto la jurisprudencia como los órganos consultivos establecen en sus resoluciones ciertos límites a esa responsabilidad objetiva, teniendo especial cautela en los casos en que la Administración ha actuado de manera lícita.

2. Además, los métodos pedagógicos han ido evolucionando hasta dotar de gran importancia a las actividades extraescolares y complementarias que también son fuente de daños. Por ello, a la hora de precisar cuál es el ámbito de funcionamiento del servicio público educativo, dentro del cual se producen daños que la Administración tiene el deber de cubrir, debemos incluir estas actividades extraescolares y complementarias, descansos y recreos, y períodos anteriores o posteriores a las clases en los que se desarrollan servicios complementarios.

3. En líneas generales el régimen de responsabilidad patrimonial en el ámbito educativo no presenta grandes diferencias frente al régimen general de responsabilidad en lo que a presupuestos y procedimiento se refiere, con ciertos matices.

4. Dado que la responsabilidad patrimonial de la Administración busca dar garantías a la actividad pública y no sólo sancionar conductas ilícitas, todo el sistema gira en torno al concepto de lesión. La lesión es el daño que tiene lugar dentro de los centros docentes públicos o fuera de ellos en el transcurso de una actividad extraescolar, que puede ser físico, moral o material y que lo sufre el particular entendido en sentido amplio (alumnos, profesores, terceros ajenos al centro, personal adscrito, etc.). Otra característica importante del concepto de lesión es que ésta ha de ser antijurídica, es

---

<sup>52</sup> PAREJO ALFONSO, L.: “*Derecho Administrativo*”, ob. cit., pág.888.

decir, que el particular no tenga el deber soportar ese daño porque una norma así lo disponga.

5. Por otro lado, en lo que se refiere a la imputación del daño a la Administración educativa, tanto la CE como la LRJPAC establecen que la fuerza mayor, cuya nota principal es su exterioridad respecto al servicio, es la única causa que exonera por completo a la Administración en materia de responsabilidad patrimonial. El hecho de que el legislador incluya en el ámbito de la responsabilidad tanto el funcionamiento anormal como el funcionamiento normal de la Administración, deja constancia de su intención de que ninguna lesión quede libre de ser indemnizada, con independencia de que exista o no culpabilidad. Sin embargo, esto contrasta en cierta manera con los pronunciamientos jurisprudenciales, que en ocasiones excluyen la indemnización basándose en la ausencia de culpabilidad por parte de la Administración.

6. Otro elemento inherente al sistema de responsabilidad patrimonial es la existencia de una relación de causalidad entre la lesión antijurídica y el funcionamiento del servicio público educativo. Sin embargo, esa relación de causalidad carece de una definición a priori, por lo que depende de las circunstancias de cada caso concreto. Esto supone que en ocasiones la jurisprudencia aplique de manera distinta este elemento y, en el caso de los daños escolares, opte por combinar la exigencia de una causa adecuada y eficiente y la concurrencia de causas para otorgar la indemnización.

7. En cuanto al procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial, destaca la importancia de la prueba, ya que al rechazar la culpabilidad como criterio de imputación, adquiere especial relevancia la acreditación de que esa lesión indemnizable existe. Por ello en la gran mayoría de sentencias relativas a este tipo de procedimientos, es de vital importancia la existencia de partes médicas que puedan detallar el alcance de la lesión, secuelas, tratamientos, etc.

8. Otra cuestión importante es la de determinar el cómputo del plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial. El plazo en los supuestos de daños físicos comienza a contar desde el momento en que se produce la curación del interesado o desde que se determine el alcance de sus secuelas. Este inicio del cómputo del plazo puede ser confuso en algunos casos, por lo que el interesado debe aportar las pruebas suficientes que demuestren el momento exacto en el que conoció sus secuelas, o bien desde que le dan alta médica.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAPITÁN DÍAZ, A.: *Historia de la educación en España I*, Dykinson, Madrid, 1991.
- COMPANYS ALET, A.: “Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas”, *Foro de Actualidad/ 41-2015 / 85-95*.
- DÍAZ MADRERA, B.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito educativo*, Reus, Madrid, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 2003.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2ª edic., Madrid, 2000.
- LUCENA FERRERO, R.: *Historia de la Educación en la España Contemporánea*, Acento Editorial, Madrid, 1999.
- MERINO MOLINS, V.: “La responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de enseñanza”, en *Documentación Administrativa*, núm. 43, 2003.
- MORENO MARTÍNEZ, J.: *Responsabilidad de centros docentes y profesorado por daños causados por sus alumnos*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- PANTALEÓN PRIETO, F.: “Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”, *Documentación Administrativa*, núm. 237-238, 1994.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1998.
- ROYO-VILLANOVA, S.: “La responsabilidad de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 19, 1956.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, Madrid, 2015.

## SENTENCIAS CITADAS

- STS 3936/1999
- STS 2815/2005
- STS 1628/2003
- STS 5828/2010
- STS 8706/2011
- STS 4984/2010
- STS 516/2008
- SAN 6358/2000
- STS 1296/1998
- STS 1610/1994
- STS 5393/1998
- STS 3230/2001
- STS 8569/1990
- STS 7572/2004
- STS 328/1998
- STS 2545/2016
- STS 7884/2011