



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 3 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo (EXP. 267/2026 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen. Facultad de pedirlo

Normas jurídicas aplicables a su emisión

Legitimación de la reclamante y de la administración. Plazos de ejercicio de la pretensión y de resolución

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Orden resolutoria de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, tras la presentación de una reclamación indemnizatoria por daños sufridos por la reclamante, que se dicen acaecidos como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo.

2. La cuantía total reclamada, 77.085,20 euros, determina la preceptividad de la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por el Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación, el primer

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

precepto, con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis jurídico a efectuar resultan principalmente de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); y la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, entre otras normas y, singularmente, la Orden de 5 de mayo de 2016, de la Consejería de Educación y Universidades, 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 (BOC n.º 92, de 13 de mayo de 2016)

4. En lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamante tiene la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos por ella misma como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público educativo.

Y la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes está legitimada pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento de un servicio público de su titularidad.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, en los términos prescritos en el art. 32.2 LRJSP, dicho ello sin perjuicio de lo que se manifestará más abajo acerca de su acreditación.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se habría producido silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP), aunque la Administración seguirá obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos y por tanto este expediente, de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

7. Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se presentó el día 16 de abril de 2024 en relación con unos daños que se dicen producidos el día 9 de enero de 2023, pero cuyo alcance quedó determinado con posterioridad al mes de mayo de 2024, cuando la reclamante

todavía se sometía a un tratamiento rehabilitador dirigido a paliar el alcance de las lesiones acaecidas con ocasión del hecho lesivo.

En aplicación de nuestra doctrina sobre la determinación del daño y la prescripción del derecho a reclamar en este tipo de procedimientos, procede remitirnos a lo expuesto al efecto en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 272/2026, de 9 de julio, en el que se sostiene (como en otros casos) que el plazo para el ejercicio de la pretensión de resarcimiento, y por tanto para el cómputo de la prescripción, nace con la propia acción que permite reclamar, que a su vez surge del conocimiento de los daños, aunque este sea posterior al hecho que inicialmente fuera causa de aquellos.

II

Motivos de la reclamante para solicitar una indemnización por daños

Del escrito de reclamación presentado por la interesada se deducen los siguientes antecedentes de hecho:

El día 9 de enero de 2023 a las 10:30 de la mañana, cuando la interesada, alumna de la Escuela Oficial de Idiomas (...), transitaba por el pasillo de la planta baja de la misma, entre las aulas 1 y 2, al volver del aseo público, que está al final del pasillo, se resbaló al pisar agua que en ese momento se había salido de un tiesto, situado en la zona, cayendo sobre su costado derecho, siendo auxiliada por varios compañeros de clase entre los que se encontraba su propio marido. A instancia del director, que es su profesor tutor, la subalterna del turno de mañana llama a urgencias y, posteriormente, alrededor de 20 minutos después, aparecieron los sanitarios y trasladaron a la interesada a urgencias del Hospital Universitario Doctor Negrín.

La interesada padeció a causa del accidente fractura subcapital de la cadera derecha, que requirió para su sanación de una intervención quirúrgica dirigida a colocarle una prótesis total de dicha cadera.

Por último, la interesada reclama una indemnización total de 77.085,20 euros, que incluye 16.664,20 euros por pérdida temporal de calidad de vida grave, 1.450,00 euros por la intervención quirúrgica y 59.512,00 euros por daño moral.

III

La tramitación del expediente de responsabilidad. La actividad probatoria promovida por el instructor

1. En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el expediente se inició a través de la presentación del escrito de reclamación el 16 de abril de 2024, por representante legal de la interesada.

Posteriormente, el 25 de abril de siguiente, el Director General de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios acordó admitir a trámite la reclamación.

2. El presente procedimiento cuenta con el informe de la Inspección General de Educación de 12 de junio de 2024, en el que se afirma:

«De la información obtenida del director, de la visita al centro y las declaraciones de (...), encargado de mantenimiento de la EOI (...) durante el curso escolar 2022-2023, (...), personal de limpieza de la EOI (...), (...), Director de la EOI (...) y (...), subalterna de la EOI (...), procede informar favorablemente la reclamación de responsabilidad patrimonial por concurrir nexo causal entre el resultado en cuestión y el actuar de la Administración»

3. Además, este procedimiento carece de fase de prueba, pues la interesada no propuso formalmente la práctica de prueba alguna en su escrito de reclamación.

4. Así mismo, se otorgó trámite de vista y audiencia a la interesada y a la compañía aseguradora de la Administración, que no formularon alegaciones, si bien obra en el expediente escrito de esta última relativo a la valoración de las lesiones.

5. El día 24 de abril de 2026 se emitió un primer Informe-Propuesta de Resolución y el día 29 de abril de 2026 se emitió la Memoria-Propuesta de Resolución del Director General de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios, adjuntándose un borrador de la resolución definitiva, que estimaría parcialmente la reclamación formulada.

Además, se remite el Borrador de la Orden resolutoria.

En relación con el informe de los Servicios Jurídicos se afirma que (...)

«Cuarto. El Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, señala en su artículo 20.j) que el informe de los Servicios Jurídicos solo será preceptivo en las

reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica en las que se susciten cuestiones de Derecho no resueltas en anteriores reclamaciones ya informadas por el Servicio Jurídico.

En el presente caso, el informe de los Servicios Jurídicos no resulta preceptivo toda vez que no se plantean nuevas cuestiones jurídicas. En efecto, el Servicio Jurídico ha informado en reiteradas ocasiones sobre daños personales o materiales sufridos en el ámbito escolar por un normal o anormal funcionamiento del servicio análogos al caso que se plantea en el presente procedimiento (sirva de ejemplo, por su similitud, EU 15/17, EU 4/16 y EUS 17/14), que concluye que no todo hecho y consecuencias producidos en un centro docente pueden imputarse al funcionamiento del servicio, sino que es necesario que sean atribuibles como propios o inherentes a alguno de los factores que lo componen y no a otros factores concurrentes ajenos al servicio y propios de la afectada».

IV

El fondo de la reclamación: la existencia de responsabilidad y la extensión de la obligación de resarcimiento. La prueba del hecho causante y de los daños causados

1. La Propuesta de Resolución entiende que la reclamación es parcialmente estimable, por concurrir según su criterio los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, aunque propone limitar a 13.352,56 euros la indemnización que correspondería a la interesada, cuantía inferior a la solicitada por ella.

Así, en la Propuesta de Resolución se señala acerca del fondo del asunto lo siguiente:

«Analizadas las circunstancias del hecho sobre el que se reclama, cabe concluir que el accidente sufrido por la alumna (...) guarda relación con una concreta y directa actividad educativa que se considera generadora del daño producido y con el estado del suelo, que se encontraba mojado en el momento del accidente. Se ha podido constatar que la alumna cayó al suelo al pisar el suelo mojado, no habiendo cartel de señalización para evitar accidentes por caídas en zonas deslizantes cuando hay trabajos de limpieza. Por consiguiente, se confirma que el accidente se produce como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos, existiendo un nexo causal entre el daño sufrido por la alumna y las prestaciones exigibles de un adecuado funcionamiento de la administración educativa».

2. La jurisprudencia ha precisado (p. ej., las muy citadas STS de 23 de enero, 8 de febrero y 13 y 26 de marzo de 2012) y nuestra doctrina ha sostenido (p. ej., DCC 216 y 173 de 2026, de 4 de junio y 12 de mayo) que los requisitos necesarios para

apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración, según los arts. 106.2 de la Constitución y 32 LRJSP son, salvo en casos de fuerza mayor:

Que haya habido una lesión o daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, sin que el que lo sufra tenga el deber jurídico de soportarlo con arreglo a la ley.

Y que el daño sea *consecuencia*, es decir, efecto del *funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*, al que por tanto quepa atribuir la condición de causa de aquel.

3. En el presente asunto, la Administración considera -y el Consejo también lo estima así- que los hechos expuestos por la interesada en su reclamación, relativos al propio acontecer del hecho lesivo, pueden tenerse por ciertos y probados en virtud de las declaraciones del personal de la referida Escuela que intervino en los mismos y que se incorporan al informe de la Inspección General de Educación, obrante en el expediente remitido al Consejo Consultivo.

Asimismo, no ofrece duda alguna tras las actuaciones instructoras del expediente que la causa exclusiva del accidente padecido por la interesada se debió a lo que la Administración califica como un funcionamiento anormal del Servicio, pues se ha demostrado y puede tenerse por cierto que no se *balizó* o señalizó el lugar donde se estaban regando los tiestos mencionados en la reclamación y las actuaciones probatorias, y también está probado y es cierto que esta actividad y sus consecuencias -el riego y que se mojara el suelo- se realizó durante el horario lectivo y en una zona de paso de los alumnos, y que todo ello se hizo sin adoptar ninguna otra precaución o cautela adecuada a la actividad y a las circunstancias de tiempo y lugar.

4. En relación con los daños reclamados, en lo que se refiere a los daños físicos sufridos por la reclamante cabe señalar lo siguiente:

4.1. La realidad del daño físico está suficientemente acreditada en virtud de la documentación médica aportada por la interesada.

En cuanto a su valoración, los servicios médicos de la aseguradora de la administración lo valoran razonadamente de forma y en cuantía casi similar a las de la interesada, mientras que ella no ha presentado, por su parte, ningún informe médico-pericial ni de ningún otro tipo que fundamente su cuantificación del daño físico ni tampoco ha objetado, en el trámite de audiencia, la propuesta de la aseguradora.

4.2. En lo que se refiere a los daños morales que también reclama la interesada, se dice en el escrito de la aseguradora y en la Propuesta de Resolución que tales daños morales no se estiman debidamente acreditados.

Sobre ello procede señalar en primer lugar, que cabe deducir del escrito de la interesada que se reclama por un daño moral independiente del que genera toda lesión física, que está comprendido -este último- en el art. 107 del Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre: *«La indemnización por pérdida de calidad de vida tiene por objeto compensar el perjuicio moral particular que sufre la víctima por las secuelas que impiden o limitan su autonomía personal para realizar las actividades esenciales en el desarrollo de la vida ordinaria o su desarrollo personal mediante actividades específicas»*.

Por ello, ha de recordarse lo que viene entendiendo el Consejo Consultivo acerca de los daños morales autónomos e independientes de las propias consecuencias intrínsecas a las lesiones físicas, y es que en el criterio del Consejo estos daños morales pueden ser objeto de reclamación y deben serlo de resarcimiento, como lo fueron, por ejemplo, en caso del Dictamen 507/2022, de 27 de diciembre, que sostuvo:

« (...) en el fondo de la controversia suscitada por la interesada con motivo de su reclamación subyacen los trastornos y zozobras causadas en su vida cotidiana, que invoca como fundamento de un posible daño moral. (...) Cabe, por consiguiente, reconducir la reclamación que nos ocupa al indicado concepto del daño moral como categoría autónoma susceptible de engendrar la responsabilidad patrimonial de la Administración, porque, según hemos afirmado en otras ocasiones, por ejemplo, en nuestro dictamen 75/2014, de 17 de marzo: « (...) los sentimientos de incertidumbre, desasosiego, temor, desamparo, como se recordara en los Dictámenes 244/2007 y 322/2007 de este Consejo, son considerados daños morales, tal y como sienta la STS de 6 de abril de 2006 (Sala 3ª, Sección 3ª), en la que se señala que “La situación básica para que pueda darse lugar a un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, tales como impotencia, zozobra, ansiedad, angustia, estados de ánimo permanentes o de cierta intensidad (...) »

Estos criterios y esta doctrina son o mejor dicho serían aplicables a este asunto.

Pero la interesada no ha presentado ningún elemento probatorio que acredite de forma válida en Derecho la realidad de un daño moral *autónomo* e *independiente* del que ya se indemniza por la pérdida de calidad de vida con arreglo a los baremos y conceptos de la leyes sobre responsabilidad civil en el tráfico, antes citadas.

En realidad, no solo no hay en el expediente ningún instrumento ni medio de prueba de la propia realidad de los daños morales y, con ella, de su valoración económica, sino que no consta tampoco -ni siquiera en el escrito inicial- que se hayan descrito al menos mínimamente los elementos de hecho que en derecho pudieran ser calificados como daños o perjuicios morales en los términos expresados, como situaciones identificadas de sufrimiento, que hayan sido permanentes y de cierta intensidad, y que lleven consigo angustia, ansiedad, impotencia, desasosiego o zozobra, y que puedan percibirse como una consecuencia distinta y separada de la que por sí misma entraña el perjuicio físico.

Hay que resaltar además que ha sido demostrada y aceptada por la instrucción, con diligencia y eficacia bien visibles, la existencia del hecho causante del daño, pero la demostración y valoración de su alcance y de su extensión era una exigencia que sólo podía ser satisfecha por la propia solicitante, a la que además ello le corresponde legalmente por aplicación de las reglas sobre distribución de la carga de la prueba. Así resulta, como ha solido entender el Consejo, del art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de alcance y aplicación no solo estrictamente procesal o judicial, que impone la carga de demostrar un hecho a quien afirme su existencia. P. ej., en DCC 189/2026, de 18 de mayo, con cita de otros anteriores, se reiteró que (...).

« (...) el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento».

Y que:

« (...) La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)»

Estas leyes y doctrinas, que también son aplicables a este caso, hacen imposible acceder a la pretensión de resarcimiento de los daños morales alegados por la reclamante.

5.4. Por tanto, en virtud del principio de reparación integral del daño, aplicado en numerosos Dictámenes, a la interesada debe reconocérsele la indemnización que se propone por la Administración, que ha sido debidamente justificada y se corresponde al daño realmente sufrido, 13.352,56 euros, cuantía que ha de actualizarse en el momento de dictar Resolución, con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y a la que han de añadirse de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, que se calcularán con arreglo a lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, todo ello de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

5.5. La Propuesta de Resolución postula que la aseguradora abone a la interesada una parte de la indemnización (11.852 €) y que la administración asuma -solamente- el pago de la diferencia (1.500 €) hasta alcanzar la suma total que le sería debida. Ello tendría fundamento en las condiciones de la póliza de seguros (*número 00000085435881 suscrita con esta Administración en el momento del siniestro*). Este contrato, según se dice en el expediente, establece una franquicia no cubierta por el seguro de responsabilidad civil, hasta la citada cantidad de 1.500 €.

En este particular la Propuesta no es ajustada a derecho pues, por una parte, la administración debe asumir íntegramente la indemnización debida, como responsable primera del resarcimiento de acuerdo con las leyes y doctrinas citadas y con todo lo expuesto en este Dictamen, y también en la propia Propuesta, y la perjudicada podrá por ello reclamar directamente el pago a la administración autonómica.

Pero además, por otra parte, la perjudicada a la que se reconoce el derecho a ser indemnizada también podrá, en todo caso y a su criterio y conveniencia, en ejercicio de la acción directa que le atribuye la Ley del seguro, reclamar directamente de la aseguradora.

El derecho y la opción descritos deben salvaguardarse en la resolución, como viene sosteniendo de modo tan reiterado como claro el Consejo, p. ej. en el DCC 268/2024, de 31 de mayo:

«Es indudable que la aseguradora, por mandato legal (art. 73 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro) tendrá la obligación de abonar la indemnización que se

establezca a cargo del Ayuntamiento asegurado, que podrá incluso serle exigida directamente por el perjudicado en aplicación de la regla del art. 76 de la misma Ley, si este último está en el caso de ejercer directamente su derecho.

Sin embargo, tal obligación de la aseguradora no excluye ni elimina la de la Administración, ni la acción directa contra la aseguradora será obligatoria para el asegurado, que podrá a su conveniencia reclamar el pago tanto de la citada aseguradora como de su asegurado el Ayuntamiento.

Así ha señalado de modo reiterado este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes 195/2019, de 20 de mayo, 65/2019, de 28 de febrero y 104/2019, de 26 de marzo

(...) Esta doctrina, reiterada en los DDCC 396/2019 y 458/2020, es aplicable al presente expediente, lo que implica que será exigible al Ayuntamiento el abono directo de la totalidad de la cuantía que corresponda al interesado y así debería decirse con claridad en la parte dispositiva de la resolución, para evitar la errónea interpretación de que las responsabilidades legales de la aseguradora habrán hecho desaparecer las de la Administración. Más aún, conviene recordar que en materia de responsabilidad patrimonial no cabe que exista responsabilidad de la aseguradora si no ha sido declarada antes, o al mismo tiempo, la de la asegurada, por su propio reconocimiento tras el trámite adecuado - que incluye la intervención de este Consejo Consultivo- o la jurisdicción competente.

Puede citarse la STS de 25/5/21 [STS 2122/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2122], en la que se recuerda, con cita de anteriores resoluciones del propio TS, que la autonomía propia de la acción directa no elimina la exigencia de admitir o declarar la existencia de responsabilidad de la administración asegurada, por lo que la mención exclusiva e imperativa de la aseguradora como obligada al pago, contenida en la Propuesta de Resolución, resulta equívoca y por ello debe corregirse».

Esta doctrina también se aplica a este asunto.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que estima parcialmente la reclamación formulada se considera conforme a Derecho, salvo en lo relativo al pago de la indemnización por la aseguradora y el asumido por la administración, por los argumentos contenidos en el Fundamento IV del presente Dictamen para ambos pronunciamientos, tanto el de conformidad como el de disconformidad, en los extremos indicados.