

En Logroño, a 12 de abril de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup>. Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup>. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

24/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, en relación con la *Reclamación de responsabilidad patrimonial en el ámbito educativo por daños a la alumna D<sup>a</sup> A.D.D.C., ocasionados por negligencia inexcusable por varios profesores del IES Duques de Nájera, y que valora en 20.339,92 euros.*

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

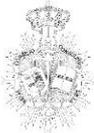
#### Primero

Don R.D.R., en representación de su hija Doña A.D.D.C., presentó la expresada reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, mediante escrito, que fue registrado de entrada el 25 de octubre de 2022, en el que se narran los siguientes hechos:

*“En septiembre de 2021 tengo que repetir 2º de Bachillerato en el IES Batalla de Clavijo con las asignaturas pendientes de 1º de matemáticas en la modalidad de Ciencias Sociales e Historia del Arte de 2º, de la modalidad de humanidades.*

*Había solicitado traslado desde el IES Duques de Nájera. El director del IES Batalla de Clavijo, a los pocos días del comienzo de curso, me comunica que era imposible cursar la asignatura de Matemáticas de 1º ya que debiera haber cursado griego de 1º, al haberse cometido un grave error en mi itinerario académico al realizar el cambio de la modalidad de Ciencias Sociales a Humanidades. Además, esa asignatura no era impartida por el Centro.*

*Como consecuencia de la gravedad de los hechos, se dicta una Resolución por parte de la Inspección, en la que se me autoriza a cursar Historia del Arte en el IES Batalla de Clavijo y Griego de 1º en el*



*IES comercio. Además, se me autoriza a ir de oyente al resto de las asignaturas de la EBAU en el IES Batalla de Clavijo.*

*En marzo de 2022, tras meses de retrasos injustificados en relación con las medidas y sanciones impuestas, se llega a un acuerdo con el Inspector del centro por lo que se me aprueba el bachillerato. Se acepta un 6 en las asignaturas pendientes y se me autoriza a seguir de oyente de cara a la EBAU”.*

A continuación, D<sup>a</sup> A.D.D.C. (en adelante, la reclamante) justifica su reclamación en atención a los siguientes aspectos:

*“EL ACUERDO SOLO PONE FIN A LOS PERJUICIOS Y DAÑOS ACADEMICOS, no ofrece ninguna compensación por los perjuicios económicos y morales que los hechos ocasionaron.  
(...)”*

*La evaluación exacta de los daños que ha sufrido, aunque los considera muy difíciles de valorar (por la tortura de tener que cursar una asignatura que aborreces, con una nula atención y siendo la causa de tener que repetir curso. La sensación de fracaso, ansiedad, la pérdida de horas entre clases particulares y horas de estudio, la baja autoestima, reprimendas por bajas calificaciones... hasta la firma del acuerdo, estando además como es normal, muy afectada psicológicamente por lo ocurrido, me vi obligada a empezar a estudiar Griego de 1º aprendiéndolo desde 0, y teniendo que desplazarme a un instituto situado a dos kilómetros, con la consiguiente pérdida de tiempo y estrés para prepararme el resto de asignaturas... estrés, malestar, baja autoestima, ansiedad por un proceso que se ha alargado más de año y medio (...) la establece en 20.339,92 euros, desglosados de la siguiente forma:*

*-pérdidas directas por importe de 340 euros, correspondientes al importe de las clases particulares de matemáticas que considera no le hubieran sido necesarias de haberse cumplido el cambio de modalidad;*

*-daño moral, por estrés, malestar, baja autoestima y ansiedad, que cifra, en una cantidad alzada, en un mínimo de 6.000 euros;*

*-por un año «perdido» o en «blanco», que le provocará un acceso más tardío al mercado laboral, y que lo estima en el equivalente al salario mínimo interprofesional, 13.999,92 euros”.*

A la reclamación, se adjuntan: i) extracto del acuerdo (sin fecha) con la Inspección Técnica Educativa; ii) solicitud del padre de la reclamante, fechada el 1 de abril de 2022, interesando a la Inspección traslado de la Resolución de los acuerdos alcanzados en marzo; iii) escrito del Director General de Gestión Educativa, de 1 de diciembre de 2021, informando que se ha solicitado al Servicio de Inspección Técnica Educativa que abra un expediente informativo con el fin de conocer las circunstancias del proceso acaecido; iv) extracto del Decreto 21/2015, de 26 de junio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación del alumnado de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y v) certificado del importe satisfecho en clases particulares (340 euros).



## Segundo

Se ha aportado y consta en el expediente la siguiente documentación de interés:

-Informe de la Inspección Técnica Educativa de fecha 9 de marzo de 2022 sobre las Incidencias acontecidas en el proceso educativo de la alumna reclamante en 2º de Bachillerato en el IES Duques de Nájera. El mismo, tras describir los hechos y realizar una valoración de los mismos y la normativa aplicable, concluye:

*“Uno. Que el sistema ideado por el centro para realizar la prematriculación del alumnado contribuyó decididamente a que se propiciaran los hechos, al permitir que la alumna pudiera reflejar su opción de cambio de itinerario sin atenerse al procedimiento reflejado en la normativa.*

*Dos. Que el Jefe de Estudios, ideario de dicho sistema, no supervisó la información en ella reflejada ni advirtió la posibilidad que se brindaba al alumnado de cambiar de modalidad o itinerario sin ajustarse al procedimiento recogido en la normativa vinculante.*

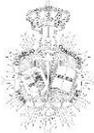
*Tres. Dicho sistema provocó indefensión a la interesada al no contar con ningún elemento de control. Siendo menor de edad, no fijó ningún sistema de identificación de los padres para que estos manifestaran su consentimiento a dicho cambio. Asimismo, tampoco contaba con sistema de copia de las diferentes opciones seleccionadas por la alumna.*

*Cuatro. Que la solicitud de matrícula, documento que sirve de resolución al procedimiento de matriculación, carece de algunos datos significativos sobre el mismo, al no reflejarse todas las posibilidades que se dan en estas enseñanzas. Ejemplo de ello lo tenemos en Bachillerato, donde no se observa casilla para determinar la intención de cambio de modalidad, ni el itinerario cursado en la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales, así como las materias de opción seleccionadas por el alumnado.*

*Cinco. Que, durante todo un curso, ningún miembro del Equipo Directivo y docente se percató del error que se produjo en el proceso de matriculación, cuestión que se vio facilitada por el hecho de que cuatro figuras destacadas, como son la Jefatura de Estudios (garante de la coordinación de todas las actividades académicas), Jefatura del Departamento implicado (figura encargada de coordinar la atención al alumnado con materias pendientes), profesor de la materia y la tutoría de las materias pendientes, se concentrasen en dos personas:[...].*

*Seis. De igual modo, se ha podido constatar que la Dirección y Jefatura de Estudios no cumplieron con sus funciones de garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes, así como de coordinar las actividades de carácter académico, de orientación y complementarias y extraescolares de profesores y alumnos, en relación con el Proyecto Educativo, la Programación General Anual y las programaciones didácticas y, además, velar por su ejecución, respectivamente”.*

-Acuerdo (sin fecha) firmado por la reclamante, su padre y el Inspector de Educación Manuel Blanco Roldán. En él, a la vista del Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria, y la Resolución 5/2021, de 11 de marzo, de la Dirección General de Innovación Educativa, por la que se dictan instrucciones para la obtención del Título de Bachiller en el curso académico



2020/2021, considerando que la reclamante, “*por un mal funcionamiento del proceso de matriculación estuvo cursando una materia que no formaba parte de su itinerario formativo, así como que no pudo hacerlo de aquella que sí debería haber cursado*”, se acuerda subsanar el perjuicio causado en los términos siguientes:

*“Uno. Tras la decisión adoptada por el Equipo de Profesores del grupo, reunidos en sesión extraordinaria, de proponer a la interesada para titular en Bachillerato, para determinar la calificación final de la materia de Griego I, materia que no cursó y forma parte de las materias obligatorias de Bachillerato en su itinerario de Humanidades de la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales, se reflejará la calificación que resultará de la operación de calcular la nota media de las materias cursadas en la etapa.*

*Se fijará, por parte de la secretaria del centro, diligencia en el acta explicando el porqué de la calificación en Griego I y la solución dada, en los términos siguientes:*

*«Por fallo en el proceso de matriculación por parte del centro educativo, la alumna no cursó la materia de Griego I, advirtiéndose del error una vez finalizado el curso, estableciéndose la calificación final de la misma por medio de las calificaciones obtenidas en el resto de las materias cursadas».*

*Dos. De igual modo, y considerando el interés superior de la alumna, se le facilitará la asistencia a su actual centro educativo, donde podrá seguir asistiendo, en calidad de oyente, a todas las materias de 2º curso de Bachillerato, en la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales, de cara a que pueda afrontar con garantías la preparación de la prueba de acceso a la Universidad.*

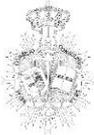
*Tres. Los interesados están de acuerdo en los términos expresados en el siguiente documento, aunque desean expresar que se reservan el derecho a emprender las acciones jurídicas que consideren oportunas para atender los daños y perjuicios causados a la interesada”.*

-Resolución de fecha 28 de abril de 2022 de la Dirección General de Innovación Educativa por la que se dictan las instrucciones a seguir en relación con las incidencias acontecidas en el proceso educativo de la alumna reclamante en Bachillerato en el IES Duques de Nájera. La misma resuelve:

*“Primero. Instar al IES Duques de Nájera para que proceda a subsanar las incidencias acometidas en el proceso educativo de la alumna A.D.D.C. en la etapa de Bachillerato, procediendo a celebrar una sesión de evaluación extraordinaria en la que, en aras de solventar las incidencias ocurridas y de evitar un mayor perjuicio a la interesada, se considere la posibilidad de ser propuesta para obtener título de Bachillerato en el curso 2020/2021.*

*Segundo. Permitir que la alumna, A.D.D.C., actualmente matriculada en el IES Batalla de Clavijo pueda acudir a dicho centro en calidad de oyente de cara a poder preparar con garantías la próxima convocatoria de la EBAU.*

*Tercero. Trasladar dicha Resolución al IES Duques de Nájera y al IES Batalla de Clavijo para que puedan proceder de acuerdo con el contenido de la presente Resolución, así como al Servicio de Inspección Educativa para su conocimiento y posterior traslado a D. R.D.R. como padre de la alumna afectada”.*



### Tercero

En fecha 18 de noviembre de 2022, se dicta Resolución por la que se tiene por iniciado el procedimiento general de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor del mismo.

El 22 de noviembre de 2022 se requiere a quien presenta el escrito en nombre de la interesada (su padre), para que acredite la representación. En fecha 7 de diciembre de 2022 se presenta a tal efecto instancia general de autorización del poder de representación.

Consta igualmente en el expediente el parte del siniestro a la entidad aseguradora del Gobierno de La Rioja (16 de enero de 2023).

### Cuarto

El 19 de diciembre de 2022 se solicita informe a la Directora del IES Duques de Nájera, constando un escrito de la misma, fechado el 22 de diciembre de 2022, relativo a los hechos y circunstancias relativos a la reclamación, acompañados de la documentación relacionada.

Destaca el documento nº 2 (fol. 71 y ss. del expediente). Se trata de un mail, de 24 de septiembre de 2021, del Inspector de Educación a la Directora del IES Duques de Nájera, en el que le traslada los hechos que la familia de la reclamante le ha manifestado y termina diciendo:

*“... como podrás entender, es un asunto grave. Los derechos de la alumna se han visto perjudicados y debemos protegernos de la posible petición de responsabilidades que se le pudiere exigir a la Administración por parte de los interesados”.*

El proceso que relata el informe concluye el 3 de mayo de 2022 con la reunión del Equipo Docente del centro, en la cual levantan acta de evaluación extraordinaria siguiendo las instrucciones de la Resolución de la Dirección General de Innovación Educativa de 28 de abril de 2022. El 10 de mayo de 2022 se realiza la correspondiente diligencia por la Secretaría del centro en las actas del curso 2019-2020.

### Quinto

Notificado a la representante de la reclamante el trámite de audiencia, ésta presentó un escrito de alegaciones en fecha 2 de febrero 2022. En éste se señala que la *“inspección ha actuado siempre en connivencia con los denunciados, de ahí los retrasos totalmente injustificados y que no actuase de oficio”*; que *“les importaba un rábano el interés de la alumna, ya que lo primero era protegerse entre ellos para evitar futuras responsabilidades”*; o que existe una falta de control absoluto y negligencia por parte de la



Dirección y el Jefe de Estudios (“*inventor*” del sistema, y “*perezoso y poco diligente en comprobar sus resultados*”).

### **Sexto**

En fecha 14 de febrero de 2023 se formula la Propuesta de Resolución en el sentido de que se desestime la reclamación interpuesta.

### **Séptimo**

La Propuesta de Resolución es informada desfavorablemente por los Servicios Jurídicos el 2 de marzo de 2023.

A la vista de dicho informe, la instructora del procedimiento realiza otro complementario, de 6 de marzo de 2023, en el que discrepa de la interpretación efectuada por los servicios jurídicos, reitera su propuesta de desestimación de la reclamación y propone solicitar dictamen facultativo al Consejo Consultivos de La Rioja para conocer su doctrina a tal efecto.

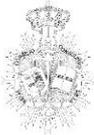
## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 9 de marzo de 2023, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 13 de marzo de 2023, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.



### Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

1. A tenor del art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 7/2011. Por lo tanto y reclamándose en este caso una cantidad de 20.3239,92 euros, nuestro dictamen resulta ser **facultativo**.

2. En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 LPAC'15 dispone que aquél deberá 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 de acuerdo con los criterios establecidos en la referida LPAC'15.

### Segundo

#### Sobre la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1, 139.2 y 141.1 LPAC'92), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados 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, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración; así como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de “*seguro a todo riesgo*” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

2. Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *conditio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

3. Como consideración adicional, ha de recordarse que, según un principio general (consignado, por ejemplo, en el art. 217.2 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), es carga del reclamante la acreditación de la concurrencia de los requisitos de los que



nuestro ordenamiento jurídico hace nacer la responsabilidad patrimonial de la Administración (por todas, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 2 julio de 2010, R. casación 2985/2006).

### **Tercero**

#### **Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso**

**1.** Procede, antes que nada, reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada, en particular, por los daños sufridos por los alumnos de los centros docentes públicos.

Esta doctrina ha tenido su plasmación conceptual en los dictámenes D.4/00, D.5/00, D.6/00 y D.7/00, entre otros. En ellos, se avanza en la dirección, sugerida por el Consejo de Estado, de tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

En los referidos dictámenes, se advierte que no es en la negación de la relación de causalidad con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra la Administración, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva: unos, positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y, otros, negativos, plasmados en criterios legales expuestos (como son, la fuerza mayor; la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; o los riesgos del desarrollo, entre otros) o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, tal como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (como son, los estándares del servicio; la distinción entre daños producidos “a consecuencia” del funcionamiento de los servicios públicos y “con ocasión” de éste; el riesgo general de la vida; o la causalidad adecuada, entre otros).

**2.** En el presente caso, a juicio de este Consejo —adelantémoslo ya—, concurre el criterio positivo de imputación objetiva derivado del funcionamiento anormal del servicio público educativo.

En el expediente han quedado acreditados los hechos siguientes:

i) En el curso 2019-2020, la reclamante cursó 1º de Bachillerato en la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales, itinerario de Ciencias Sociales en el IES Duques de Nájera de Logroño.



ii) Según señala, ante los malos resultados obtenidos en la asignatura de Matemáticas aplicadas a las Ciencias Sociales, decidió cambiar de itinerario dentro de la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales para el siguiente curso 2020-2021, cambio que, debido a la situación de pandemia sufrida, se realiza a través de una aplicación informática creada por el centro para recabar información de las materias a matricularse por el alumnado de cara a ese próximo curso.

iii) En el curso 2020-2021, cursa 2º de Bachillerato en ese mismo centro, pero en el itinerario de Humanidades, según el cambio efectuado anteriormente. Durante ese curso, ningún miembro del Equipo Directivo y docente se percató de error alguno en relación con este proceso de matriculación.

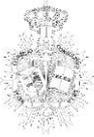
iv) Finaliza el curso con las siguientes materias con evaluación negativa: Matemáticas aplicadas a las Ciencias Sociales (pendiente de 1º) e Historia del Arte de 2º.

v) Para el curso 2021-2022, solicita cambio de centro para cursar las materias pendientes, realizando su matrícula en el IES Batalla de Clavijo. Este mismo centro le informa de que al realizar el cambio de itinerario se habría producido un error y que debería haber cursado la materia de Griego I en lugar de Matemáticas de 1º. Asimismo, se le informa de que para poder titular deberá cursar dicha materia.

vi) Al no poder impartirse la materia de Griego en el IES Batalla de Clavijo, el 11 de octubre de 2021, la Inspección informa favorablemente que se autorice a la reclamante a cursar Griego I, en el IES Comercio, al contar éste con plazas disponibles y horarios compatibles.

La lectura de estos hechos, así como el informe de la Inspección Técnica Educativa de 9 de marzo de 2022, a nuestro entender, ponen claramente de manifiesto —tal y como señalan también los servicios jurídicos— la existencia de un funcionamiento anormal del servicio público educativo. Al margen de su loable finalidad dada la coyuntura pandémica, el IES Duques de Nájera ideó un sistema informático, carente de mecanismos de control o verificación, que permitió que la alumna reclamante —menor de edad— pudiera reflejar su opción de cambio de itinerario sin atenerse a lo previsto en la normativa y, por ende, imposibilitando de partida la futura obtención del título de bachiller.

Dejando al margen que, en el ámbito de sus funciones, los responsables del centro no se percatasen del error durante todo el curso siguiente, cabe llamar además la atención sobre el hecho de que, según la redacción art. 28.1 entonces vigente del Decreto 21/2015, de 26 de junio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación del alumnado de la Comunidad Autónoma de La Rioja:



*“Un alumno que haya cursado el primer curso de Bachillerato en una modalidad concreta podrá solicitar, al Director del centro y solo durante el período de matrícula, el cambio de modalidad a otra diferente para cursar el segundo curso siempre que el alumno [...]”.*

Es evidente, por tanto, que la solicitud, al margen de su forma de cumplimentación, debiera haber sido revisada por el Director del Centro y, obviamente, rechazada de no ajustarse el cambio solicitado a la normativa existente, tal y como ocurría en este caso. El citado art. 28, continúa así diciendo en su apartado tercero que:

*“Cuando un alumno de la modalidad de Bachillerato de Humanidades y Ciencias Sociales esté en condiciones de realizar un cambio de modalidad de bachillerato y desee cambiar el itinerario elegido en el primer curso por el otro itinerario en el segundo curso de la etapa, este tendrá pendiente del primer curso: [...]”*

*b) Aquellos alumnos que hayan cursado el itinerario de Ciencias Sociales en primer curso y deseen cursar el itinerario de Humanidades en segundo: Griego I; [...]”.*

La realidad fue, sin embargo, que el formulario cumplimentado por la reclamante no se supervisó en modo alguno y se procedió, sin más, a la matriculación.

En definitiva, y como resultado del error, que la propia Administración reconoce, la reclamante cursó una asignatura indebidamente y dejó de cursar otra requerida necesariamente en el itinerario elegido. Y, como bien señalan de nuevo los servicios jurídicos, el daño derivado por ello es, a estos efectos, independiente del hecho —en el que insiste la propuesta de resolución— de que no hubiera podido tampoco obtener el título de bachiller dado que no superó la asignatura de historia del arte.

**3.** Conviene también aclarar que resulta del todo desenfocado tratar de excluir el funcionamiento anormal y, por ende, la responsabilidad, entendiéndose que *“la conducta de las personas que no advirtieron el defecto de matriculación de la interesada sería en su caso subsumibles en un procedimiento disciplinario, pero no, en un procedimiento de responsabilidad patrimonial”* (cfr. informe complementario, de 6 de marzo de 2023).

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es independiente de la responsabilidad disciplinaria y no debe tampoco confundirse con la acción de regreso *ex* art. 36.2 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público (LSP'15).

La responsabilidad disciplinaria da lugar a la sanción del empleado público por actuaciones contrarias a sus deberes y obligaciones, al margen de que éstas hayan generado o no daños indemnizables a los particulares y es, a su vez, distinta de la acción de regreso, mediante la cual la Administración, que ha debido indemnizar daños producidos por su funcionamiento, repercute dicha indemnización sobre los empleados públicos que hubieran originado los daños, siempre y cuando hubiera concurrido por su parte dolo, culpa o negligencia grave (responsabilidad cualificada).



Es pacífico así que la responsabilidad patrimonial de la Administración pública (art. 106.2 de la CE) garantiza al particular (salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que éste tenga el deber jurídico de soportar) el resarcimiento de todos los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Obviamente, dicho funcionamiento se vehicula de ordinario a través de personas físicas que desarrollan las funciones y competencias administrativas, pero la responsabilidad se exige *directamente* a la Administración. Es ella quien responde, al margen de que el daño se derive de la actuación específica de sus funcionarios o empleados (art. 36.1 LSP'15) y, con independencia de la posibilidad de que, con posterioridad, como hemos señalado, la Administración inicie un procedimiento frente a éstos últimos (art. 36.2 LSP'15).

El propio TC (Sentencia 15/2016, FJ 3) lo expresa de forma muy clara:

*“lo que se depura en un proceso de responsabilidad patrimonial, entablado por el perjudicado contra la Administración, no es la eventual responsabilidad del empleado público que haya participado o contribuido a la producción del daño (lato sensu), sino la responsabilidad objetiva de la Administración por cualquier funcionamiento normal o anormal del servicio público, según viene caracterizada en el art. 32.1 de la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de regulación del régimen jurídico del sector público [...]*

*Precisamente como consecuencia de la voluntad del legislador de clarificar lo concerniente al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración y su control jurisdiccional, con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (y su posterior modificación en el año 1999) se optó por un régimen centralizado en el que las reclamaciones de indemnización contra la Administración, por los daños y perjuicios causados por su personal, han de dirigirse directamente, y en todo caso, contra aquélla, suprimiéndose la posibilidad de promover la acción contra el empleado público causante del daño (excepto en los casos de una eventual responsabilidad por vía penal).*

*En ese contexto de evolución normativa, el art. 139 LPC ha precisado el elemento causal desencadenante del principio de la responsabilidad objetiva de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos, a saber: que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios, salvo en casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No hace mención la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y no es por tanto objeto que se sustancie en ese proceso, a la identificación del empleado público que haya podido causar el daño que genera la responsabilidad administrativa, ni condiciona la apreciación de ésta a la verificación de la negligencia, culpa o dolo de aquél, perspectiva cuyo examen ni siquiera exige, bastando la acreditación del perjuicio y del nexo entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, que habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, según señala la disposición normativa.*

*La regulación de la acción de responsabilidad contra la Administración diseñada por el legislador, en definitiva, implica que el derecho o interés legítimo afectado es el de la persona perjudicada que ejerce la acción para ver reparado el daño objetivo sufrido, siendo la Administración la que actuará*



*en calidad de demandada, sin juzgarse una responsabilidad añadida, distinta y de carácter subjetivo del personal al servicio de la Administración pública que haya intervenido por acción u omisión en la situación controvertida”.*

Por tanto, sólo cabe reiterar que la reclamación efectuada que nos ocupa es perfectamente subsumible en un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

4. Igualmente, resulta claro en opinión de este Consejo que, en este caso, no estamos tampoco —a pesar de que ello se ha apuntado asimismo en descargo de la Administración— ante riesgos socialmente asumidos o ante exigencias propias de la vida social que obligan a soportar el daño que eventualmente ocasionen.

El llamado “*riesgo general de la vida*” que, en efecto, es utilizado en ocasiones por la jurisprudencia y por este Consejo como criterio negativo de imputación objetiva a la Administración, fundamenta negar que ésta haya de responder de los sucesos dañosos que acompañan naturalmente al ordinario o normal existir de ser humano (DD 5/00; 35/00; 16/03; 51/05...).

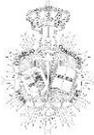
Ahora bien, tal y como también hemos venido advertido en nuestros dictámenes (véase, así, el D.6/00), ha de tenerse en cuenta que, reconocida la causa *strictu sensu* del resultado dañoso, y admitido también que dicha causa se enmarca en la órbita del funcionamiento del servicio, la aplicación de un criterio negativo de imputación objetiva, cual es el del “*riesgo general de la vida*”, en un sistema de responsabilidad objetiva, es una excepción a la regla general.

En consecuencia, la apreciación de este criterio requiere una constancia clara de que el suceso es ordinario, puramente casual y, por ello mismo, ha de ser soportado por la propia víctima

Pues bien, como adelantábamos al inicio, en el supuesto que ahora examinamos no existe, en absoluto, dicha constancia: propiciar y admitir un cambio de itinerario curricular no contemplado en la normativa de las enseñanzas de bachillerato, que lleva a cursar asignaturas distintas a las requeridas, está muy lejos de ser una incidencia normal y esperable del natural acontecer.

5. Concluimos, por tanto, que, en el presente caso, un funcionamiento anormal de la Administración educativa ha causado un daño a la reclamante efectivo, individualizado y evaluable económicamente.

La Resolución del Director General de Innovación Educativa, de 28 de abril de 2022, instando, en aras de “*evitar un mayor perjuicio a la interesada*”, a la posibilidad de que fuese propuesta para obtener el título de bachiller, y su posterior verificación, “*pone fin* —



como reconoce la reclamante— *a los perjuicios y daños académicos*”, pero no atiende a los perjuicios económicos y morales que pudieran haberse originados.

## Sexto

### Sobre el *quantum* indemnizatorio

En los antecedentes hemos ya reproducido la valoración de los daños efectuada por la reclamante, que ascenderían a un total de 20.339,92 euros.

Sobre este particular, en esencia, resulta a nuestro juicio correcto el examen y la propuesta efectuada por los servicios jurídicos.

En primer lugar, debe, en efecto, incluirse en la reparación del daño el abono del importe de las clases particulares de matemáticas, dado que no se habría dado lugar a éstas de haberse producido adecuadamente el cambio de modalidad (340 euros).

El informe de la instructora, de 6 de marzo de 2023, no comparte, sin embargo, dicho criterio. En este sentido, subraya el hecho de que dichas clases no venían impuestas, ni eran obligatorias, pero ello, a nuestro parecer, no resta su consideración de perjuicio material real, conectado de forma directa al funcionamiento anormal de la Administración. Y es que, de no ser por éste, la reclamante no hubiese, por lógica, recurrido a las clases particulares de matemáticas, al margen de que ello fuese una opción voluntaria.

Por otro lado, consideramos que no cabe tampoco rechazar esta reclamación por entender insuficiente acreditación un recibí emitido por el representante legal del centro de estudios que proporcionó las clases particulares, sin perjuicio de que la Administración pueda, adicionalmente, solicitar una factura.

En segundo lugar, en relación con el daño moral, la reclamante subraya la *“tortura de tener que cursar una asignatura que aborreces, con una nula atención y siendo la causa de tener que repetir curso. La sensación de fracaso, ansiedad, la pérdida de horas entre clases particulares y horas de estudio, la baja autoestima, reprimendas por bajas calificaciones... hasta la firma del acuerdo, estando además como es normal, muy afectada psicológicamente por lo ocurrido, me vi obligada a empezar a estudiar Griego de 1º aprendiéndolo desde 0, y teniendo que desplazarme a un instituto situado a dos kilómetros, con la consiguiente pérdida de tiempo y estrés para prepararme el resto de asignaturas... (estrés, malestar, baja autoestima, ansiedad por un proceso que se ha alargado más de año y medio...)”*.

Los servicios jurídicos, consideran también que, al menos, durante 6 meses *“hubo escritos, peticiones, gestiones, etc. en una situación que realmente transgredió los derechos*



*personalísimos de la reclamante y que causó una alteración de su normalidad generando desasosiego, malestar, ansiedad y/o estrés en la reclamante, por lo que el daño moral existió realmente”.*

En cambio, la instructora del expediente discrepa de nuevo y estima que *“no existen elementos de juicio suficientes”.*

Pues bien, este Consejo, en la línea de lo expuesto por los servicios jurídicos, entiende que, en este caso, el resarcimiento total del daño requiere contemplar también una indemnización por los daños morales ocasionados, dado que los hechos puestos de manifiesto en el expediente creemos que permiten acreditar, razonablemente, la existencia de un estado o sentimiento de zozobra y pesadumbre en la reclamante, desde que toma conciencia del error de la matricula y sus efectos (septiembre de 2021), hasta la propuesta para obtener el título de Bachillerato (marzo-abril de 2022).

En lo referente a su cuantificación, y a falta de otros elementos de prueba particulares, cabe asumir la que efectúan los servicios jurídicos: *“Quien suscribe y tras comprobar lo establecido en la Ley 30/2015 de valoración de daños y perjuicios en accidentes de circulación, entendiéndolo que el daño moral padecido por la reclamante se podría asimilar al perjuicio moral que sufre una víctima por una secuela que la impide o limita su autonomía personal para el desarrollo de su actividad esencial en la vida ordinaria o su desarrollo personal, y atendiendo a su circunscripción a una determinada limitación en un concreto periodo de tiempo, entendemos aplicable el perjuicio en grado leve en su cuantía mínima que se recoge la Tabla 2.B por perjuicio personal particular, perjuicio moral, que corresponde a 1.580,32 euros, actualizados”.*

En tercer lugar, respecto al daño ocasionado por el *año perdido o en blanco*, el cual, según la reclamante, le provocará un acceso más tardío al mercado laboral y una pérdida económica de 13.999,92 euros, equivalente al salario mínimo profesional, tanto la propuesta de resolución, como el informe de los servicios jurídicos coinciden en rechazar de plano su existencia.

En efecto, por un lado, aun prescindiendo de la asignatura de Matemáticas aplicadas a las Ciencias Sociales I y asumiendo que hubiera cursado y aprobado griego I, la reclamante no hubiera obtenido el título de bachiller, al no haber superado la asignatura de Historia del Arte; y, por el otro, su incorporación al mercado laboral sería un evento futuro no acreditado, encuadrable en los llamados *“sueños de ganancia”*, los cuales, como reitera nuestra jurisprudencia, no resultan indemnizables.

Por último, respecto a las afirmaciones relativas a una eventual connivencia de los intervinientes en este proceso para evitar futuras responsabilidades, su desinterés y negligencia o la alusión a la probabilidad de que el centro le dejara pendiente Historia del



Arte “*para que no diera tanto el cante*”, debe señalarse que, al margen de que dichas afirmaciones se hallan huérfanas de acreditación objetiva, exceden del ámbito del procedimiento de reclamación de responsabilidad administrativa que nos ocupa. En el caso de la calificación de la asignatura de Historia del Arte, la interesada tenía abierta, además, la posibilidad de realizar una reclamación, si entendía que aquélla era incorrecta.

En atención a todo lo anterior, consideramos adecuada, una indemnización por importe conjunto de 1.920,32 euros.

## CONCLUSIONES

### Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser estimada, si bien parcialmente.

### Segunda

Procede establecer una indemnización de 1.920,32 euros a favor de la reclamante, en los términos indicados en este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO