



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **278/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 10 de enero de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vehículo (expte. **06 /12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito con registro de entrada en la Consejería de Educación, Formación y Empleo de 6 de octubre de 2010, x, maestra del Centro de Educación Infantil y Primaria "*Virgen de Begoña*", de Tentegorra, Cartagena, presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigido a dicha Consejería, solicitando una indemnización de 173,91 euros por los daños producidos en su vehículo, matrícula --, consistentes en desperfectos de chapa y pintura en el capó, en síntesis, expresa que *"estacioné el coche a las 8,50 horas, junto a la valla metálica del patio de Infantil (del referido centro escolar). Tras finalizar la jornada, encontré el capó con desperfectos en la chapa y pintura, como consecuencia de piedras que lanzaron los niños del patio en la hora de recreo. Con la ayuda del profesorado de Infantil corroboramos que habían lanzado piedras hacia el exterior, aunque no pudimos dar con el autor de la pedrada"*.

A la citada reclamación, la interesada acompaña un "*informe-valoración*" del taller de reparación "--", de Cartagena, de 27 de septiembre de 2011, sobre el vehículo en cuestión, relativo a daños superficiales advertidos en el capó delantero, por un importe de 173,91 euros en concepto de mano de obra de pintura.

Obra asimismo en el expediente remitido un informe de "*accidente escolar*" de la Directora del citado centro, de 30 de septiembre de 2010, en el que se refiere al incidente del 16 de septiembre de 2011, a las 11-11.30 horas, en la "*zona de aparcamiento*" del centro, en estos términos: *"Manifiesta (la profesora interesada) que dejó el coche en perfecto estado cuando lo aparcó y al recogerlo encontró una pequeña hendidura en el capó, consultadas las profesoras de infantil dicen que efectivamente ese día llamaron la atención a los niños porque algunos tiraron piedras, pero no pueden señalar a ninguno en especial, pues no vieron el hecho en sí."*

SEGUNDO.- Con fecha de 19 de octubre, el Secretario General de la citada Consejería dicta resolución admitiendo a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designando instructora del procedimiento, siendo notificada dicha resolución a la interesada.

TERCERO.- Mediante oficio de 20 de octubre de 2011 se requirió a la interesada para que presentase documentación relativa a la titularidad del vehículo, póliza del seguro del automóvil y un certificado de la compañía aseguradora. Mediante escrito presentado el 31 de octubre de 2011, la reclamante adjuntó diversa documentación al respecto.

CUARTO.- A instancia del órgano instructor se solicita el 7 de noviembre un informe más detallado a la Directora del colegio sobre todas las circunstancias que concurrieron en los hechos, y que fue emitido el 30 de noviembre de 2011. En síntesis, expresa que el día al que se refieren los hechos, x, después del horario del recreo, se persona en el despacho de Dirección y le cuenta que durante el recreo había salido un momento a ver su coche, que estaba aparcado junto a la valla que cierra el patio de la zona de Educación Infantil, de alumnos de 4 y 5 años, y que se había encontrado un picado en el capó del vehículo, tras lo que acudió a las clases de dicho alumnado, donde encuentra que se estaba celebrando una asamblea en la que algunos niños decían que algunos habían tirado piedras. Prosigue la Directora diciendo que preguntó a las profesoras (de Educación Infantil, se deduce) por los hechos, y que éstas le dijeron que nadie observó nada.

Añade la Directora que al haber crecido el número de profesores del centro, todos no pueden aparcar en la zona del interior del recinto destinada a aparcamiento (bajo techado), por lo que algunos tienen que hacerlo en el exterior, junto a la valla del patio de Educación Infantil, a un metro y medio o dos de donde juegan los niños. Señala también que el suelo del mismo está cubierto de chinarro, el mismo que hay en la zona donde estaba aparcado el vehículo, por lo que considera que "*sería imposible*" determinar la procedencia de las piedras que estaban alrededor del coche.

QUINTO.- Con fecha 7 de noviembre de 2011 se solicita informe al Parque Móvil Regional para que se pronuncie sobre si los precios indicados en el documento aportado por la interesada, correspondiente a la reparación de chapa y pintura del vehículo, se ajustaban a valores de mercado. El Parque Móvil emitió informe el día 21 de dicho mes, en el que concluye que la cantidad reclamada de 173,91 euros se ajusta aproximadamente a los precios medios reales de mercado por la reparación de dichos conceptos.

SEXTO.- Con fecha 5 de diciembre de 2011 se acuerda la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente para la interesada, compareciendo el 27 siguiente tomando vista del expediente, sin que conste la presentación de alegaciones.

SÉPTIMO.- El 30 de diciembre de 2011 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación; en síntesis, por concurrir la necesaria relación de causalidad entre la prestación el servicio público educativo y los daños por los que se solicita indemnización, por considerar acreditados los hechos en que se funda la reclamación y que la interesada no tiene el deber jurídico de soportar los daños causados, citando a tal efecto diversos dictámenes del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico.

OCTAVO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, se solicitó el Dictamen de este Consejo Jurídico con carácter preceptivo, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con el 12 del 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 (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de la reclamación y procedimiento.

I. La reclamante ostenta legitimación para reclamar indemnización por los daños materiales sufridos en el vehículo de su propiedad.

La legitimación pasiva de la Administración regional deriva del hecho de dirigirse contra la misma la presente reclamación y ser de titularidad pública regional el servicio o actividad educativa con ocasión de la cual se produce el hecho en que se funda la reclamación.

II. La acción indemnizatoria ha sido ejercitada dentro del plazo de un año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), vista la fecha de los hechos y de la presentación de la reclamación.

III. La tramitación realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPAC y su reglamentación de desarrollo.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. La responsabilidad patrimonial como vía de resarcimiento para los empleados públicos, cuando no existe una regulación específica.

Como señalamos en nuestro Dictamen nº 199/2012, como punto de partida ha de considerarse que este Consejo Jurídico, incorporando la doctrina del Consejo de Estado, ha señalado que la utilización del instituto de la responsabilidad patrimonial por los empleados públicos, al amparo de lo previsto en el artículo 139 y ss. LPAC, sólo es posible cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo, su aplicación no repare los

daños causados, siempre, claro está, que concurren los restantes requisitos para su estimación (Dictámenes 75 y 76 del año 1999, entre otros).

En nuestro Dictamen 75/1999 se decía a este respecto:

"se pretende una indemnización de daños y perjuicios que no encuentra en el régimen de la relación de empleo o de la prestación del servicio una respuesta específica; por lo tanto, podrían operar las previsiones de la responsabilidad extracontractual, con fundamento en el principio de indemnidad (...)".

En suma, bien cuando se ha ejercitado la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los docentes, bien cuando por la Consejería competente se ha encauzado por esta vía de resarcimiento la petición en ausencia de otra vía específica de compensación, ha de determinarse en cada caso si concurren los requisitos determinantes de la citada responsabilidad: relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño alegado (artículo 139.1 LPAC) y la antijuridicidad del daño sufrido, es decir, que se trate de daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley (artículo 141,1 LPAC).

Es importante destacar, para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público en los accidentes ocurridos en centros escolares, que sean atribuibles los daños como propios e inherentes a alguno de los factores que lo componen: función o actividad docente, instalaciones o elementos materiales y vigilancia o custodia, y no a otros factores concurrentes ajenos al servicio (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 2 de julio de 2002). De lo contrario, cabe recordar la consideración tantas veces reiterada en nuestros Dictámenes, como destaca la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2008 (pag. 47), que si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente, por el mero hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

II. Los daños sufridos con ocasión o como consecuencia del servicio público docente.

Un aspecto destacado por este Consejo Jurídico en muchos de sus Dictámenes sobre este tipo de daños es la distinción entre los daños sufridos con ocasión del cumplimiento del servicio y los padecidos como consecuencia del funcionamiento del propio servicio, que podrán ser jurídicamente atribuidos a la Administración como persona jurídica. Tal distinción, recogida por el Consejo de Estado en su Dictamen 936/1997, aplicada a los daños sufridos por un miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado causados por un tercero, tiene el siguiente fundamento:

"En el desempeño de sus funciones, un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado puede sufrir daños y perjuicios que a veces serán causados por un tercero, y otras podrán ser como consecuencia del funcionamiento del propio servicio de la Administración General del Estado. Hay que diferenciar, pues, los daños sufridos con ocasión del cumplimiento de un servicio pero causados por un tercero, y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento de la Administración General del Estado. Mientras que los primeros son imputables al tercero que los haya causado (con ocasión del servicio), los segundos podrán ser jurídicamente atribuidos a la Administración General del Estado como persona jurídica (como consecuencia del servicio)".

Se plasmó la anterior doctrina, entre otros, en el Dictamen 181/2007 de este Consejo Jurídico:

"en supuestos como el que nos ocupa, es decir, daños sufridos por un empleado público en el desempeño de sus funciones, es preciso distinguir entre aquellos que pueda padecer con ocasión del cumplimiento de tales funciones, causados por un tercero, y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento del servicio (...). En principio, estos últimos deberían ser reparados en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración, mientras que los primeros lo serían, en su caso, por el régimen de indemnizaciones previsto en la legislación funcionarial antes referida".

En el caso de los daños sufridos por los docentes por la acción de los alumnos, éstos no pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público, pues se integran en la organización administrativa mientras el servicio esté en funcionamiento, ejercitándose sobre ellos unas facultades de vigilancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1903 del Código Civil:

"Las personas o entidades que sean titulares de un centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias".

III. Principio de indemnidad de los funcionarios públicos.

En todos nuestros Dictámenes sobre daños producidos a los docentes, aunque se haya dictaminado la desestimación de la acción de reclamación por no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, indicándose en tales casos la conveniencia de su resarcimiento por otra vía específica (Dictámenes 145/2006, 181/2007 y 175/2009), se ha sustentado que su compensación se fundamenta en el principio de indemnidad de los empleados públicos. Así, en el último de los citados se señala:

"Por otra parte, el Consejo Jurídico viene sosteniendo el principio general en virtud del cual el desempeño o la ejecución de las funciones propias del puesto de trabajo no puede originar para el empleado público algún perjuicio patrimonial, de modo que el funcionario no debe soportar, en su propio patrimonio, un daño generado en el seno de la relación específica funcionarial, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte (por todos nuestro Dictamen núm. 143/2003). Dicha doctrina refleja el principio general de la indemnidad a favor de los empleados públicos por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes por el desempeño de funciones o tareas reconocidos en la legislación sobre función pública.

Así los artículos 14, d) y 28 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, establecen que los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón de servicio y, en el mismo sentido, el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, también recoge el derecho a la prevención de riesgos laborales y a las indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan (artículos 73 y 72,b, respectivamente), cuyo desarrollo no recoge, en el ámbito de nuestra Región, estos supuestos como susceptibles de indemnización".

Precisamente la falta de una regulación adecuada y completa de la compensación de daños sufridos por los funcionarios con ocasión y a consecuencia del servicio ha dado lugar a la búsqueda difícil de criterios a tener en cuenta, lo que ha conducido al Consejo de Estado a proponer la vía del artículo 139 LPAC, como se ha indicado con anterioridad, cuando no exista una regulación específica (Memoria del año 1998), recogida en nuestra doctrina (por todos, Dictámenes 75/99 y 76/99, ya citados).

A este respecto, en el ámbito de la Administración Pública regional sólo se contemplan, como indemnizaciones por razón de servicio a los funcionarios públicos y personal laboral (Decreto 24/1997, de 25 de abril, cuyas cuantías han sido actualizadas por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 20 de febrero de 2006), las indemnizaciones por uso de automóvil y motocicleta, por alojamiento y manutención, por participar en tribunales de oposición y en otros órganos encargados de selección, por formar parte de tribunales cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de determinadas actividades y por la participación en comisiones de valoración, así como en actividades de formación y perfeccionamiento del personal y asistencia a órganos colegiados.

IV. Daños personales sufridos por los docentes por acciones del alumnado.

En los supuestos de daños personales sufridos por los profesores por acciones del alumnado, este Consejo Jurídico ha dictaminado de forma favorable la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial en los casos de daños que se producen durante el transcurso de las actividades docentes (por tanto, derivaban del funcionamiento del servicio público docente, fuera normal o anormal), ocasionados por alumnos que se encontraban bajo la vigilancia del centro escolar y que el empleado público no tenía el deber jurídico de soportar, pues en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligado a realizar sacrificios patrimoniales, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte.

Así, se dictaminó favorablemente la estimación de la responsabilidad patrimonial respecto a los daños alegados por un docente con motivo del lanzamiento de un balón por parte de un alumno, cuando el profesor desempeñaba sus labores de vigilancia en el recreo (Dictamen 247/2002) con el siguiente razonamiento:

"Las circunstancias que concurren en el presente supuesto determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional desde el momento en que concurren todos los elementos necesarios para ello. Así, ha quedado acreditado en el expediente un daño o perjuicio patrimonial efectivo, individualizado en el reclamante (...) y que se ha derivado del funcionamiento del servicio público docente, dado que se produjo en el transcurso de las actividades escolares propias del mismo.

Asimismo, la antijuridicidad del daño viene determinado por la inexistencia del deber jurídico de soportarlo por parte del reclamante, quien en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligado a realizar sacrificios patrimoniales (...)".

En igual sentido, en el caso de los daños sufridos por una profesora cuando se desplazaba al pabellón de Primaria y sufrió un balonazo por la acción de un alumno, que le rompió las gafas (Dictamen 86/2004). También se ha reconocido tal vía resarcitoria en los daños sufridos por una profesora cuando, al intentar separar a dos alumnos

que discutían, recibió un puñetazo en el lado derecho de la cara (58/2007), o cuando en el desempeño de sus funciones recibió una agresión física por parte de un alumno (Dictamen 188/02).

En consecuencia, la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial ha sido dictaminada favorablemente por el Consejo Jurídico (presupuesto el principio de indemnidad de los empleados públicos y que se trata de daños que no tienen el deber jurídico de soportar), por entender acreditado el nexo causal ("*como consecuencia del funcionamiento del servicio público*"), al resultar atribuible como inherente a alguno de los factores que la componen, como la actividad docente o la vigilancia o custodia de los alumnos, en aquellos casos en que los daños al profesorado se producen durante el ejercicio de sus actividades docentes, derivadas de acciones de alumnos, que se encuentran bajo la vigilancia del centro escolar, siempre y cuando no medie culpa o negligencia del profesor reclamante.

En definitiva, pues, en casos como los planteados, y ante una falta de regulación específica al respecto, el instituto de la responsabilidad es cauce apto para procurar el resarcimiento a los empleados públicos de daños que hubieren de ser imputados, bien al funcionamiento normal del servicio público (cuando se trate de daños derivados del desenvolvimiento normal de actividades que son susceptibles de producir daños), bien imputables al funcionamiento anormal del servicio (vgr., en supuestos de daños causados por defectos constructivos de las instalaciones, etc.), como se contiene, entre otros, en nuestros Dictámenes 92/2002 y 180/2007.

V. Aplicado todo lo anterior al caso que nos ocupa, puede concluirse que existe una adecuada relación de causalidad entre los daños por los que se reclama indemnización (gastos de reparación del vehículo de la profesora reclamante) y el funcionamiento, normal o anormal, del servicio público educativo, pues los informes emitidos ponen de manifiesto los suficientes indicios como para concluir que las piedras que causaron los daños procedían del patio del colegio, lanzados a la hora del recreo de dichos alumnos.

A partir del principio de indemnidad de los empleados públicos, en los términos y con el alcance ya analizado, y de la ausencia de un cauce específico para el resarcimiento de esta clase de daños, dicho funcionamiento normal o anormal del servicio público educativo, unido a la inexistencia del deber jurídico del perjudicado de soportar el daño, lleva a afirmar la existencia de una relación de causalidad jurídicamente adecuada, a estos efectos indemnizatorios, entre el funcionamiento de los servicios públicos educativos regionales y los daños por los que se reclama el resarcimiento. Ello, conforme con lo establecido en los artículos 139 y 141 LPAC, determina la responsabilidad de la Administración regional, que habrá de indemnizar a la interesada en la cantidad reclamada, sin perjuicio de su actualización conforme con lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existe la adecuada relación de causalidad, a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Regional, entre el funcionamiento del servicio público educativo de su competencia y los daños por los que se reclama indemnización, en los términos y por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto del presente Dictamen, en cuanto es estimatoria de la reclamación, se informa favorablemente, debiendo actualizarse la indemnización en los términos expresados en la citada Consideración.

No obstante, V.E. resolverá.

