



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 103/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de abril de 2014, 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, Universidades y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 18 de marzo de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, debida a accidente escolar (expte. 88/14), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 20 de noviembre de 2013 se recibe en la Consejería consultante una comunicación dirigida por la Directora del CPEE para niños autistas "Las Boqueras" de Santiago y Zaraiche, Murcia, x, a la Dirección General de Centros. En ella, informa del accidente que sufrió x, maestra de Pedagogía Terapéutica que presta sus servicios en comisión de servicios en ese centro educativo, el día 17 de octubre de 2013, en el transcurso de su actividad docente.

Asimismo, con dicha comunicación se acompaña una solicitud de indemnización por daños y perjuicios sufridos, suscrita por la reclamante, en cuyo apartado III se hace constar: *"Que siendo las 11:00 horas del día 17 de octubre del año en curso, mientras me encontraba en el aula desarrollando mis labores docentes, recibí un fuerte golpe por parte de uno de los alumnos. Este impacto fue dado con la cabeza del alumno contra mi boca"*. Añade la interesada en dicho escrito que ello le produjo la fractura vertical del puente de tres piezas (2.1; 2.2 y 2.3) de zirconio-porcelana que llevaba implantado, que debe ser sustituido ya que no existe posibilidad alguna de reparación, según le indica el facultativo que le atiende la tarde de ese día. Por ello, solicita que se le indemnice en la cantidad de 1.400 euros.

Además, junto con dicha comunicación interna se acompaña también la siguiente documentación:

- a) Comunicación de accidente escolar de la Directora del Centro, de fecha 15 de noviembre de 2013, en el que corrobora lo expuesto por la reclamante.

- b) Informe de odontólogo, de 17 de octubre de 2013, en el que pone de manifiesto la necesidad de sustituir el puente de tres piezas de zirconio-porcelana ya mencionado por otro de iguales características, debido a la imposibilidad de proceder a su reparación.

c) Presupuesto odontológico, de 17 de octubre de 2013, por importe de 1.400 euros.

SEGUNDO.- Con fecha 18 de diciembre de 2013, tiene entrada en la Consejería consultante una nueva Comunicación Interior, de fecha 15 de noviembre anterior, con la que acompaña la solicitud de reclamación de daños y perjuicios formulada por la reclamante y un informe de accidente escolar suscrito por la Directora del Centro educativo mencionado. En dichos documentos se describen los hechos acontecidos de forma muy similar a la que ha quedado expuesta más arriba.

TERCERO.- El 16 de enero de 2014 el Secretario General de la Consejería consultante resuelve admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y nombrar instructora del expediente. Dicha resolución se le notifica a la reclamante el día 21 de dicho mes, junto con un escrito en el que se contiene la información a la que se refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

CUARTO.- Con fecha 24 de enero de 2014 el órgano instructor solicita a la Directora del centro educativo que remita un informe complementario que incluya un relato pormenorizado de los hechos, el testimonio de la Tutora y de la Auxiliar Educativa que estaban presentes en el momento en que los mismos sucedieron, y se informe acerca del tipo de patología que padece el alumno que propinó el cabezazo a la interesada.

La Directora emite informe, con entrada 10 de febrero de 2014, en el que informa de que el alumno tiene seis años de edad y de que sufre un trastorno generalizado del desarrollo tipo autista.

De igual forma, incluye en dicho informe el testimonio de la Tutora del Aula, x, según el cual "... mientras que la maestra de apoyo de ese grupo x, estaba intentando que un alumno se sentase en su mesa de trabajo, cuando este hizo un movimiento hacia atrás con la cabeza, golpeando a la maestra que se encontraba detrás de él, fuertemente en la barbilla, y ella inmediatamente comunicó que le había roto el puente con el golpe".

QUINTO.- Con fecha 12 de febrero de 2014 se dirige escrito a la reclamante, notificado el día 17 siguiente, en el que se le comunica la apertura del trámite de audiencia al objeto de que pueda examinar el expediente, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes. La reclamante no ha hecho uso de ese derecho.

SEXTO.- Con fecha 10 de marzo de 2014, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, por considerar que el hecho que ocasionó el daño no puede acarrear para la reclamante ningún perjuicio patrimonial, máxime sin haber mediado culpa o negligencia por su parte.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporados los preceptivos extractos de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado día 18 de marzo de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa 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, en relación con el artículo 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 y procedimiento.

I. Por lo que se refiere a la legitimación activa, corresponde a la reclamante, por ser quien sufre los daños por los que demanda la correspondiente indemnización.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la pretensión indemnizatoria e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios educativos de su competencia.

II. La acción indemnizatoria ha sido ejercitada dentro del plazo anual que para reclamar establece el artículo 142.5 LPAC, que debe contarse desde el momento de la curación de las lesiones o la determinación del alcance de las secuelas.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

I. El artículo 106.2 CE reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando se produzca como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En términos similares se expresa el artículo 139 LPAC, que también utiliza el término "*particulares*" para hacer referencia a los sujetos pasivos que pueden padecer el daño derivado de la actividad administrativa correspondiente.

Resulta evidente que en el ámbito educativo los alumnos son los usuarios naturales o primarios del servicio y que, como tales, pueden ser también los sujetos más directamente afectados por su funcionamiento, ya sea éste normal o anormal, de modo que la Administración deberá hacerse responsable de los daños que pueda causarles en el desempeño de su función educativa.

Pero a pesar de lo inequívoco de lo que se ha señalado, no resulta menos cierto que en el ejercicio de la actividad docente la Administración suele entrar en contacto directo con un gran número de personas, ajenas incluso al funcionamiento del servicio educativo, a las que puede ocasionar algún daño y a las que debe en su caso resarcir en los términos que se derivan del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Debido a esa circunstancia, esto es, a la utilización del término *"particulares"* para hacer referencia a los sujetos que, en primera instancia, son los que sufren el daño ocasionado por el servicio público educativo, puede surgir la duda acerca de si esa expresión hace alusión, tan sólo, a los menores usuarios del servicio o si, por el contrario, puede considerarse que engloba a otras personas físicas que también se encuentren integradas en la organización del servicio, como los funcionarios y trabajadores que desarrollan su trabajo en él, e incluso a otras personas físicas o jurídicas que sean ajenas a dicho servicio.

La respuesta es afirmativa, como es de sobra conocido. Así, por lo que tiene que ver con los funcionarios o empleados públicos, conviene recordar que la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia han cuidado de destacar que el término *"particulares"* debe ser objeto de una interpretación amplia, de forma que incorpore también las categorías de sujetos a los que nos hemos referido.

Así, fue el Alto Órgano consultivo el que ya pudo señalar en su Dictamen núm. 1373/1992 que la utilización de esa expresión no podía utilizarse de manera tan estricta que excluyese a los funcionarios en todo evento dañoso. Y en su Dictamen núm. 2628/1994 también pudo poner de manifiesto que *"... el funcionario tiene la consideración de particular cuando su posición no es activa -sino pasiva- respecto del concreto funcionamiento del servicio público causante del daño"*.

De manera coincidente, también el Tribunal Supremo llevó a cabo en su Sentencia de 10 de junio de 1997 una interpretación extensiva de dicho término, aunque entonces lo hiciese con referencia al artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En aquella ocasión, el Alto Tribunal declaró que el concepto que utiliza el legislador se refiere a los ciudadanos en contraposición al Estado como responsable de los daños y perjuicios causados por la actividad administrativa, pero también a los funcionarios públicos, pues su exclusión iría en contra del artículo 106 CE y constituiría una infracción del principio de igualdad, contemplado en el artículo 14 CE. Como señaló el Alto Tribunal:

"... no puede caber la menor duda de que cuando el legislador incorpora el término "particulares", lo está haciendo en el sentido de reputar legitimados, en primer lugar y por lo que respecta al supuesto que enjuiciamos a todos los ciudadanos, contraponiéndolos al Estado como responsable de los daños y perjuicios causados por la actividad administrativa de los distintos órganos de la misma naturaleza incardinados en aquel, sin que en modo alguno quepa excluir de la responsabilidad proclamada, pese a cuanto ha sido afirmado en éstos autos, los daños que sufran los funcionarios "en cuanto insertos en la relación funcional", o "en el marco de una relación jurídico-estatutaria especial", pues, sobre no poderse basar, según decíamos, una tal interpretación ni en el artículo 106 de la Constitución ni en el precitado artículo 40, es de observar además que los que ejercen funciones públicas ciertamente pueden resultar lesionados por el normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos, no existiendo razón alguna que autorice su discriminación, lo cual supondría la infracción del principio constitucional"

de la igualdad, para negarle derechos reconocidos a todos los administrados y debiendo además consignar, al margen de cuanto hemos expuesto, que la especial relación estatutaria que les vincula a la Administración ni les merma los concretos derechos reconocidos en los preceptos invocados más arriba ni les impone la aducida "depuración en el seno de la reglamentación estatutaria", ni, en fin, se encuentran obligados a soportar el daño o lesión que les ha causado, cual ha sucedido en el supuesto presente, la anormal actividad administrativa, dejada precisamente sin efecto por órgano superior de la propia Administración".

De igual modo, puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1998, en la que además de propugnar una interpretación integradora de la expresión "particulares", aplica a un supuesto de daños sufridos por funcionarios públicos la doctrina que ya sentó en su sentencia anterior, de 24 de febrero de 1994. Así, considera que *"Entre el supuesto en que un particular sufre una lesión en sus bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de servicio público, teniendo derecho a la indemnización ... y en este caso que estamos examinando por tratarse de una persona vinculada a la Administración por una relación de servicios profesionales, calificada como relación interina, encontramos la identidad de razón del artículo 4.1 del Código Civil, puesto que las normas obligan a indemnizar los daños y perjuicios causados en los bienes y derechos de un particular por el funcionamiento de los servicios públicos cuando se produce una lesión antijurídica en beneficio de la Administración Pública"*.

En apoyo de esta interpretación cabe citar también la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 1999 en la que se argumenta que, aunque el recurrente preste sus servicios a la Administración en una relación de sujeción especial, *"no es admisible que quede sustraído al disfrute y la garantía de los derechos que la Constitución reconoce, y, entre ellos, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufra en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor; siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*. También cabe citar en este sentido la Sentencia de esa Audiencia Nacional de 31 de octubre de 2002 y recordar que son numerosas las resoluciones de diferentes Tribunales Superiores de Justicia que acogen esta interpretación.

Puesto de manifiesto lo anterior, conviene destacar asimismo que ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1998 estableció la posibilidad de utilizar el mecanismo de la responsabilidad patrimonial cuando no existiese otra regulación específica más adecuada que permitiese el resarcimiento del daño. Así, el Tribunal Supremo puso de manifiesto que *"una vez sustanciadas, de acuerdo con su específico régimen estatutario funcionarial, las acciones ejercitadas, queda a la vía prevista en el -entonces- artículo 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado el reconocimiento con carácter general de la pretensión indemnizatoria"*.

Por su parte, la Audiencia Nacional, en sentencia de 2 de octubre de 1996 ya había establecido que la inclusión de los empleados públicos en el ámbito subjetivo de la responsabilidad patrimonial no es rechazable dado que es una forma de reparación complementaria de otros medios específicos establecidos por la normativa reguladora de la relación funcional.

Y es que, además, el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 898/1993 había determinado que no cabía la exclusión de los funcionarios del régimen general de la responsabilidad patrimonial *"cuando no exista una regulación específica, o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repara integralmente los daños causados"*. Y este Consejo Jurídico ya pudo incorporar la referida doctrina del Consejo de Estado, entre otros, en su Dictamen núm. 75/1999, en el que se reconoció que en ese caso *"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"*.

Todo ello conduce a recordar que los daños que puedan padecer los docentes también deben ser examinados a la luz del sistema administrativo de responsabilidad extracontractual. Así pues, cuando se ha ejercitado la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los docentes o 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.

a) Así, en primer lugar, resulta necesario establecer la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño alegado (como exige el art. 139.1 LPAC). De manera más concreta, este Consejo Jurídico exige que los daños deriven del funcionamiento del servicio público docente, ya sea normal o anormal. Este requerimiento parte de la distinción que se ha apreciado entre los daños sufridos con ocasión del cumplimiento del servicio y los padecidos como consecuencia del funcionamiento del propio servicio, que pueden ser atribuidos a la Administración como persona jurídica. Esta distinción, que fue consagrada en el Dictamen núm. 936/1997 del Consejo de Estado, ha sido acogida en los Dictámenes núm. 181/2007 y 278/2012 de este Consejo Jurídico, entre otros.

Así, en el primero de ellos se establece que *"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 estos casos, como se pone de manifiesto en el Dictamen núm. 199/2012 de este Consejo Jurídico, resulta necesario que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público en los accidentes ocurridos en centros escolares deben ser a alguno de los factores que lo integran el servicio, como el ejercicio de la función o actividad docente o el desempeño de labores de vigilancia o custodia, y no a otros factores concurrentes pero ajenos al servicio (Sentencia de la Audiencia Nacional, ya citada, de 2 de julio de 2002).

A ello debe añadirse que debe considerarse que los daños se producen como consecuencia del servicio público cuando procedan de la actividad desarrollada por los propios alumnos del centro, que no pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público educativo, ya que se integran en la organización administrativa mientras el servicio esté en funcionamiento y se ejerza sobre ellos las facultades de vigilancia a las que se refiere el artículo 1903 del Código Civil.

Por último, y como ejemplo de daños imputables al funcionamiento anormal del servicio público pueden citarse los producidos como consecuencia de defectos constructivos de instalaciones o elementos materiales, como se expuso en los Dictámenes de este Consejo Jurídico núm. 92/2002 y 180/2007.

De lo contrario, y como ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, se convertiría a la Administración en una aseguradora que debería responder automáticamente por el mero hecho de que el evento dañoso se hubiese producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo. Pero, debe advertirse que, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

b) En segundo lugar, y en aplicación del criterio que exige la constatación de la existencia de una relación entre la actividad administrativa y el daño producido, se ha de reclamar también que no haya mediado culpa o negligencia por parte del empleado público reclamante, dato ese que además de romper el nexo causal, privaría al daño de la nota de antijuridicidad, como se aclara en el Dictamen núm. 33/2012 de este Consejo Jurídico. Por ello, resulta necesario recalcar que el docente se encuentra obligado a actuar con una diligencia estricta que le lleve a adoptar las medidas que resulten idóneas y oportunas para evitar el daño, ya que si se apreciase esa diligencia de manera laxa se incurría en un error de aplicación normativa de los que conducirían al sistema hacia un régimen providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

c) Finalmente, se exige que se produzca una lesión antijurídica, de manera que el funcionario público no tenga la obligación de soportar el daño padecido, lo que en principio debe reconocerse en la generalidad de los casos ya que se ha venido sosteniendo con asiduidad que los empleados públicos deben quedar indemnes en el ejercicio de sus funciones. Así, el Consejo de Estado pudo expresar con claridad que *"del desempeño de funciones propias del puesto de trabajo no puede derivarse para el empleado público ningún perjuicio patrimonial, de tal suerte que el funcionario público no debe soportar, a su costa, un daño generado en el seno de una relación funcionarial, y que no tenga su causación material en la culpa atribuida al propio funcionario"* (Dictámenes núm. 199/1994, 988/1994 y 1917/1994, entre otros).

Esta doctrina, plenamente recogida por este Consejo Jurídico, entre otros, en su Dictamen núm. 143/2003, 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 reconocidas en la legislación sobre función pública (Dictamen núm. 175/2009) que debe orientar la labor de la Administración pública a la hora de poner en práctica el mecanismo resarcitorio de la responsabilidad patrimonial.

II. Aplicado todo lo anterior al caso que nos ocupa puede concluirse que ha quedado acreditada la realidad y efectividad del daño que sufrió la reclamante cuando, en el ejercicio de su función docente, sufrió un cabezazo en la boca por parte de uno de sus alumnos que padece autismo y ello le produjo la rotura del puente dental que llevaba puesto. De la información que obra en el expediente parece deducirse que el daño que se alega se produjo como consecuencia del funcionamiento normal del servicio público de carácter docente y no parece que haya mediado culpa o negligencia por parte de la interesada.

Así, aunque el desempeño del puesto de trabajo entre niños que padecen ciertos trastornos del desarrollo le exigiría a la recurrente que adoptase ciertas medidas precautorias tendentes a garantizar su propia seguridad y la del resto de alumnos, no parece que haya descuidado esas exigencias en el presente supuesto. Así, según se infiere del testimonio de la Tutora del Aula que obra en el expediente, el movimiento de cabeza del menor se produjo de manera totalmente sorprendente, imprevisible e insospechada, cuando la interesada intentaba que se sentase en su mesa de trabajo. Se puede considerar por ello que nada pudo hacer para evitar el daño que sufrió.

En consecuencia, ha quedado acreditada la relación entre causa y efecto que existe entre el funcionamiento normal del servicio público educativo y el daño que se alega, así como la antijuridicidad del mismo, ya que, en virtud del principio de indemnidad, no existe para la reclamante deber jurídico de soportar el daño sufrido.

CUARTA.- Sobre la cuantía de la indemnización.

En relación con la cuantía indemnizatoria, la interesada ha presentado factura por importe de 1.400 euros, que no ha sido objeto de discusión. En consecuencia, esa es la cantidad que deberá abonarle la Administración regional en concepto de indemnización, observando, respecto de los intereses, lo dispuesto en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación patrimonial al haber resultado acreditada la relación de causalidad que existe entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público educativo.

SEGUNDA.- Procede indemnizar a la reclamante en la cantidad de 1.400 euros, sin perjuicio de que se proceda a su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial.

No obstante, V.E. resolverá.