



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **349/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de diciembre de 2016, 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 y Universidades (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 11 de abril de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x debida a accidente (expte. **93/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante comunicación interior de la Dirección General de Centros Educativos de 3 de diciembre de 2015, se remite al Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Universidades la solicitud de reclamación de daños suscrita por x, tutora del grupo de 1º y 2º de Educación Primaria en el CEIP "Puente de Doñana", La Albatalía, término municipal de Murcia, por la rotura de unas gafas en el desempeño de sus funciones docentes.

Describe los hechos del siguiente modo: *"Que con fecha 28 de octubre de 2015, estando en clase de Matemáticas la alumna x, cuya tutela ostenta el Centro de menores de Santo Ángel, de 8 años de edad, entra en un episodio de rabieta que empieza levantándose de su asiento para estar deambulando por la clase molestando a sus compañeros que están trabajando. Este comportamiento sigue agravándose rompiendo el trabajo que alguno de ellos están realizando, otros materiales de decoración de clase y acaba agrediendo a algunos compañeros (x, y, también de 8 años). Son agresiones nada habituales entre niños sino con mucha rabieta contenida. Mientras tanto, como maestra y tutora del grupo, intento disuadirla de este tipo de comportamiento ofreciéndole otras alternativas para poder relajarla como hablar fuera, para evitar ese protagonismo por parte de la niña, ofrecerle una pelota antiestrés que ella sabe que se encuentra en el cajón de mi mesa, etc. Todo ello resulta improductivo y se escapa del aula, la limpiadora que en ese momento se encontraba limpiando los aseos intenta tranquilizarla y la niña la insulta soezmente, empieza a romper la decoración del colegio y al acercarme para intentar disuadirla, me agrede, agarra mis gafas y las lanza contra el suelo con la fuerza que le da esta situación. Las gafas se partieron en dos sin arreglo posible, por lo que he tenido que comprarme otras (...)"*.

Solicita la cuantía de 250 euros por la reposición de las gafas, acompañando la factura correspondiente.

Además de la reclamación, se acompañan los siguientes documentos:

- Copia compulsada del DNI de la reclamante.

- Factura expedida por la mercantil "--", de fecha 2 de noviembre de 2015, por importe de 250,01 euros.

- Informe suscrito por la Directora del CEIP "Puente de Doñana", de fecha 16 de noviembre de 2015.

SEGUNDO.- Con fecha de 21 de diciembre de 2015, el Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades dicta resolución admitiendo a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designando instructor del procedimiento.

TERCERO.- Por oficio de 18 de enero de 2016 se dirige notificación a la reclamante mediante correo certificado con acuse de recibo, con el fin de comunicarle la apertura del preceptivo trámite de audiencia al objeto de que pudiera examinar el expediente, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estimase convenientes, siendo devuelta por encontrarse la interesada ausente de su domicilio. Intentada de nuevo la notificación del trámite de audiencia fue finalmente practicada el 4 de marzo de 2016, no haciendo uso la interesada de su derecho a formular alegaciones en el procedimiento.

CUARTO.- La propuesta de resolución, de 31 de marzo de 2016, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial por existir nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por la reclamante sobre la base de la doctrina que cita tanto de este Consejo Jurídico, como del Consejo de Estado.

QUINTO.- Con fecha 11 de abril de 2016 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

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).

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

I. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015, Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a) la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPAC 2015, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPAC 2015), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

Por lo que se refiere a la legitimación activa, corresponde a la reclamante, por ser quien sufre los daños por los que reclama 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. En cuanto a la temporaneidad de la acción resarcitoria, a ejercer en el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC, ha de considerarse formulada dentro de dicho plazo, vistas las fechas de la producción del daño y de la presentación de la reclamación.

III. En lo que se refiere al procedimiento, cabe señalar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios aplicables.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. Considerando que el caso planteado en el procedimiento de referencia es análogo al que fue objeto de nuestro Dictamen 249/2011, de 29 de noviembre, procede reiterar las observaciones que en él se hicieron en lo referente a las vías y, en su caso, la procedencia del resarcimiento de daños sufridos por los empleados públicos en el desarrollo de sus funciones profesionales.

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

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 concurran los restantes requisitos para su estimación (Dictámenes 75 y 76 de año 1999).

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.

2. 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 funcional antes referida".

Si bien, 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".

3. 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 funcional, 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, recogida en nuestra doctrina (por todos, Dictámenes 75/99 y 76/99, ya citados) como se ha indicado con anterioridad, cuando no exista una regulación específica (Memoria del año 1998).

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.

4. 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.

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.

II. 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 materiales de reposición de gafas, según la factura presentada) y el funcionamiento del servicio público educativo por cuanto la reclamante, en el desempeño de sus funciones, resultó agredida por una alumna (Dictámenes 188/2002 y 247/2011, ya citados) con el resultado de la rotura de las gafas, sin que pudiera evitar el daño pese a la diligencia empleada. En efecto, a partir del principio de indemnidad de los empleados públicos, en los términos y con el alcance ya analizado, y de la inexistencia de un cauce específico para el resarcimiento de esta clase de daños, unido a la inexistencia del deber jurídico del perjudicado de soportar el daño, lleva a afirmar que existe una relación de causalidad jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos educativos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, lo que, conforme con lo establecido en los artículos 139 y 141 LPAC, determina la responsabilidad de la Administración regional, que habrá de resarcir 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 la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución sometida a Dictamen, en tanto que estima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada, debiendo actualizarse la indemnización en los términos expresados en la Consideración Tercera, párrafo *in fine*.

No obstante, V.E. resolverá.