



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **296/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de julio de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 29 de abril de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, debida a accidente escolar (expte. **154/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de diciembre de 2017, D.^a X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional por los daños físicos padecidos durante el desarrollo de su labor docente en el centro de educación especial "Pilar Soubrier" de Lorca.

Relata la reclamante que apenas un mes antes, el 16 de noviembre de 2017 y cuando atendía al desarrollo del taller de expresión corporal y música durante el horario lectivo del centro, un alumno que presenta graves trastornos de conducta se muestra muy nervioso y enfadado, queriendo salir del aula. En el intento de frenar su salida, la actora recibe un violento cabezazo en la boca, provocándole la rotura de un diente.

Junto a la reclamación se aporta la siguiente documentación:

- Informe de accidente escolar en el que la Dirección del Centro coincide en el relato de lo acontecido con lo manifestado en la reclamación y señala que junto a la maestra lesionada se encontraba en el aula una ATE (Auxiliar Técnico Educativo) que presenció lo ocurrido.
- Informe de una Odontóloga según el cual la hoy reclamante acude a consulta con fractura del borde incisal de la pieza 12, y que el tratamiento consistirá en obturación con composite.
- Factura proforma por importe de 50 euros en concepto de obturación de borde incisal en pieza núm. 12.

- Fotocopia del DNI de la reclamante.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, se designa instructor, quien procede a comunicar a la solicitante la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que recaba del Centro educativo el preceptivo informe exigido por el artículo 81.1 LPACAP, como servicio cuyo funcionamiento habría causado la presunta lesión indemnizable.

TERCERO.- El 22 de mayo de 2018 el Director del Centro educativo confirma que los hechos ocurrieron tal y como se describe en el informe de accidente escolar evacuado en su día.

CUARTO.- Con fecha 3 de noviembre de 2018 se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, sin que conste que haya hecho uso del mismo presentando alegaciones o justificaciones adicionales.

QUINTO.- El 22 de abril de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar el instructor que concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 29 de abril de 2019.

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, en relación con el 81.2 LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación para reclamar frente a la Administración, cuando de daños físicos se trata, corresponde de

forma primaria a quien los sufre en su persona.

La reclamante es Maestra de Audición y Lenguaje en un centro público de educación especial.

La condición de empleada pública de la perjudicada plantea la cuestión de la aplicación a los trabajadores públicos del instituto de la responsabilidad patrimonial. En Dictámenes anteriores de este Consejo Jurídico, como los números 75/1999, 99/2006, 220/2012 y 152/2016, entre otros muchos, se ha recogido la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene que no es admisible excluir del concepto de "particulares" a que se refiere el artículo 139 LPAC (hoy art. 32 LRJSP), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración; derecho indemnizatorio proveniente, en primera instancia, del reconocimiento realizado en el artículo 106 de la Constitución acerca de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración titular del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño. En el supuesto sometido a consulta, la Administración regional, titular del servicio de atención educativa, con ocasión de cuya prestación se produjo el daño alegado.

II. Acaecido el incidente el 16 de noviembre de 2017, la interesada solicita el resarcimiento de los daños apenas un mes después, por lo que es evidente que se ejercita la acción dentro del plazo anual de prescripción del derecho a reclamar establecido por el artículo 67.1 LPACAP.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que la instrucción realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPACAP, constando la realización de todos los trámites preceptivos.

TERCERA.- Sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ejercitadas por los servidores públicos.

Reconocida la legitimación activa de la reclamante para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños que dice haber sufrido en el ejercicio de su labor, ha de recordarse la doctrina del Consejo Jurídico (por todos, Dictamen número 175/2009) que ha alcanzado las siguientes conclusiones sobre la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños ocasionados a los empleados públicos en el desempeño de su trabajo:

1. La responsabilidad patrimonial es una vía de resarcimiento para los empleados públicos, cuando no existe un procedimiento específico de compensación, o incluso, existiendo, su aplicación no repare todos los daños causados, siempre, claro está, que concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes números 75 y 76 del año 1999): relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado 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 32.1 LRJSP).

2. Para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público ha de ser atribuible como propio e

inherente a alguno de los factores que lo componen: singularmente el trabajo o función desempeñados, las instalaciones o los elementos materiales implicados en el servicio. De lo contrario, cabe recordar la consideración tantas veces reiterada en nuestros Dictámenes, como destaca la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2008 (folio 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.

3. La compensación a los empleados públicos descansa en el principio de indemnidad, en virtud del cual el desempeño o la ejecución de las funciones propias del puesto de trabajo no puede originar para el funcionario perjuicio patrimonial o personal alguno, de modo que aquél no debe soportar 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.

4. Con arreglo a reiterada doctrina del Consejo de Estado, las normas propias de la relación funcional son de aplicación preferente respecto del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración en orden a obtener el pretendido efecto indemnizatorio, pero a falta de un régimen específico de cobertura que pueda garantizar el principio de indemnidad y en orden a su salvaguarda, cabe acudir a la vía indemnizatoria a título de responsabilidad patrimonial, de modo que quien sufra por causa de su actuación pública, o con ocasión de ella, un daño sin mediar dolo o negligencia por su parte, debe ser indemnizado, siempre que, a su vez, concorra un título específico de imputación del hecho lesivo a la Administración.

5. Cabe señalar, asimismo, que la relación especial de sujeción que une al funcionario reclamante con su Administración puede influir, en ocasiones, en la apreciación de la concurrencia de los requisitos generales configuradores de la responsabilidad patrimonial, necesarios para admitir el resarcimiento por este concreto título jurídico o causa de pedir, y ello tanto en lo que atañe a la adecuada relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público como, especialmente, al requisito relativo al deber jurídico de soportar dicho daño. Por otra parte, dicho título de resarcimiento opera en un plano distinto al específico relativo a las indemnizaciones a funcionarios por razón del servicio, por tener cada uno de ellos un fundamento y un alcance distinto, así como un régimen jurídico propio.

Así, 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, recoge el derecho a la prevención de riesgos laborales y a las indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan (artículos 73 y 72, b, respectivamente), sin que su desarrollo reglamentario en el ámbito de nuestra Región prevea supuestos como el planteado como susceptibles de indemnización. En idéntico sentido, los artículos 14 y 28 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), prevén el derecho de los funcionarios a percibir las indemnizaciones por razón del servicio que se establezcan.

Comoquiera que en la normativa funcional aplicable a la interesada no existe una previsión específica para el resarcimiento del daño padecido, no se aprecia obstáculo alguno para la consideración de la acción ejercitada como de responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, en tal caso, para poder declarar el derecho de la interesada a ser indemnizada será preciso que concurran todos los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda la generación de la responsabilidad patrimonial, conforme se razona en la Consideración Cuarta de este Dictamen, siendo preciso distinguir, a tal efecto, entre los daños sufridos por los empleados públicos con ocasión del cumplimiento de sus funciones y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento del servicio, de forma que, en principio, sólo estos últimos deberían ser reparados en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

Como ya se ha anticipado, 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 aquéllos 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".

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

Como señalamos entre otros en nuestro Dictamen 249/2011 -sobre un supuesto que guarda evidentes similitudes con el ahora sometido a consulta y a cuyas consideraciones sobre el análisis de los diversos elementos

que concurren en este tipo de reclamaciones nos remitimos-, 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 sea 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 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 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.

Por último, queda fuera de toda duda la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial en los supuestos de daños al profesorado por funcionamiento anormal de los servicios públicos docentes (defectos constructivos y de las instalaciones, etc.), como se contiene, entre otros, en nuestros Dictámenes 92/2002 y 180/2007.

CUARTA.- De los elementos de la responsabilidad patrimonial: existencia.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: "*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos*". A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución estaban contenidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), habiendo sido precisados por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina del Consejo de Estado. Hoy vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y, en los aspectos formales, se regulan ciertas especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 LPACAP.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño de acuerdo con la Ley.

II. Las circunstancias que concurren en el supuesto determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional desde el momento en que se cumplen todos los elementos necesarios para ello. Así, ha quedado acreditado en el expediente un daño físico cuya sanación ha derivado en un perjuicio patrimonial efectivo, individualizado en la reclamante y valorado en 50 euros, ocasionado por el funcionamiento del servicio público docente, y que se produjo en el transcurso de las actividades escolares propias del mismo.

Además, el alumno causante del daño no puede ser considerado como un tercero, ejercitándose sobre él unas facultades de vigilancia durante la jornada escolar, por lo que, conforme al artículo 1.903, último párrafo, del Código Civil, los titulares de los centros docentes responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los periodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando las actividades escolares.

Para tal reconocimiento de responsabilidad patrimonial es indiferente que el funcionamiento del servicio público docente haya sido normal o anormal, de acuerdo con el enunciado del artículo 32.1 LRJSP, sino que basta que exista relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público docente.

La antijuridicidad del daño viene determinada por la inexistencia del deber jurídico de soportarlo por parte de la reclamante, quien en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligada a realizar sacrificios patrimoniales. En efecto, tanto este Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 188/2002 y 86/2004, ya citados), como el Consejo de Estado (entre otros, Dictámenes números 2411/2000 y 1164/2001), vienen 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 ningún 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 con virtualidad suficiente para romper el nexo causal correspondiente.

Del examen del expediente resulta que la reclamante sufrió un daño, consistente en la rotura de un diente, al recibir un cabezazo de un alumno con graves trastornos de conducta a quien intentaba sujetar para evitar que se marchara del aula.

Cabe concluir, pues, que la Administración debe reparar el daño sufrido por la reclamante en el ejercicio de su función docente, al igual que este Consejo Jurídico lo estimó en Dictamen 58/2007, en un supuesto de daños derivados del puñetazo recibido por una docente al intentar separar a dos alumnos que peleaban entre sí, con cita de los Dictámenes del Consejo de Estado números 3819/2000, que analiza un supuesto de daños sufridos por una

profesora al intentar separar a dos alumnos que se peleaban, y 2414/2000, en los que una profesora sufre daños en su boca al intentar sujetar a un alumno. También en el ya citado Dictamen 249/2011 se alcanzó una conclusión favorable a la pretensión indemnizatoria efectuada por una maestra que sufrió la rotura de dos piezas dentales al recibir un cabezazo de un alumno al que intentaba sujetar para evitar que se autolesionara en un centro de educación especial.

No habiéndose discutido el importe en el expediente, la cuantía de la indemnización habrá de coincidir con la anteriormente expresada, más la correspondiente actualización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.3 LRJSP.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, dado que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

No obstante, V.E. resolverá.