



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **443/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2018, 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 11 de diciembre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos por sustracción de móvil en centro educativo (expte. **335/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 18 de mayo de 2018, D. X presenta escrito de reclamación ante la entonces Consejería de Educación, Formación y Empleo, por los daños sufridos el 20 de abril anterior en el Colegio Público "Vicente Ros" de Cartagena, debido a la sustracción de su teléfono móvil de la Sala de Profesores del Colegio.

En dicha reclamación se describe lo ocurrido del siguiente modo:

*"Estando en mi puesto de trabajo el 20 de abril del presente año y minutos antes del recreo, una persona al parecer de etnia gitana entró en el centro saltando la valla del mismo, entró en la Sala de Profesores y entre otras cosas me robó el móvil que se encontraba en mi mochila cerrada con cremallera. Este hombre fue visto por dos compañeras del centro que cuando fueron a avisar a alguien, éste aprovechó para salir del colegio tal y como había entrado, confirmado por dos personas ajenas al colegio y que estaban fuera del mismo".*

Acompaña a su reclamación la fotocopia de la denuncia formulada en Comisaría, informe sobre el incidente del Director del Centro y fotocopia de la factura de adquisición de un teléfono móvil en el centro comercial "--" por importe de 254,15 euros.

El interesado cuantifica su reclamación en 300 euros, resultado de la suma del importe del teléfono móvil, duplicado de la tarjeta, funda y protector.

**SEGUNDO.-** Con fecha de 29 de mayo de 2018 el Secretario General de la Consejería de Educación, Juventud y

Deportes (por delegación de la Consejera de Educación, Juventud y Deportes) dicta orden admitiendo a trámite la reclamación presentada y designando instructora del procedimiento.

**TERCERO.-** A requerimiento de la instructora, según oficio que obra en el expediente, el Director del Colegio emite informe, el 11 de junio de 2018, en el que indica que:

*"Punto 2.- No existe en nuestras normas de organización y funcionamiento ninguna instrucción en cuanto a la guarda de los objetos personales del personal que trabaja en el centro, ya que no existe ningún tipo de mobiliario específicamente destinado a ese objetivo. Hace ya muchos años que solo se recibe dinero para los gastos corrientes, al haberse eliminado las partidas correspondientes a inversión en material.*

*Sí existen en las clases mesas del profesorado con cerradura y armario de pared, también con cerradura, al igual que en la Sala de Profesores, que el profesorado utiliza según criterios propios. Tampoco existe ningún tipo de indicación, en el sentido de autorizar o desautorizar, el dejar los objetos personales ni en la sala de profesores, ni en ninguna otra dependencia del centro.*

*Punto 3.- La Sala de Profesores, al igual que todas las dependencias del centro, se encuentran abiertas durante todo el tiempo de las actividades lectivas por simples motivos de agilidad en el funcionamiento del colegio. En concreto, en la Sala de Profesores es donde se encuentra la fotocopiadora, que es un recurso muy utilizado en el transcurso del tiempo donde se desarrollan las actividades lectivas, y en horario complementario del profesorado.*

*En consecuencia, no se forzó ninguna cerradura para acceder al edificio ni a la Sala de Profesores, ya que se accedió a las instalaciones saltando la valla del patio de recreo y después por la puerta que comunica éste con el edificio donde se produjeron los hechos, que también se encuentra abierta durante todo el periodo lectivo por la misma razón de antes, es decir, agilidad en los desplazamientos para el alumnado, ya que se utiliza para ir a la pista polideportiva en horas del área de Educación Física, al aula de Música, para recibir esa área y los propios profesores para acceder al resto de módulos de educación infantil y de educación cuando tienen que impartir docencia en aulas situadas en esas dependencias.*

*Punto 4.- No existe constancia de que se haya producido ninguna sustracción ni robo en el horario de las actividades lectivas en todos los años de funcionamiento, cuyos inicios datan de 1984.*

*Punto 5.- No existe contratado ningún seguro de responsabilidad civil.*

*Punto 6.- Se dispone de un conserje adscrito a la Concejalía de Educación del Excmo Ayuntamiento de Cartagena que realiza las labores de mantenimiento y vigilancia en los tres edificios, y sus correspondientes dependencias de cada uno, que constituyen el colegio".*

Junto al informé del Director de Centro se acompaña el testimonio de doña Y y Z, ambas docentes del centro, relatando los hechos que presenciaron el día 20 de abril, aunque ninguna fue testigo presencial de la sustracción de los teléfonos móviles.

**CUARTO.-** Otorgado trámite de audiencia al reclamante, del que no obra en el expediente su notificación, para que pudiera tomar vista del expediente, entregar documentación o realizar las alegaciones que considerara convenientes, no consta que hiciera uso de ese derecho.

**QUINTO.-** La propuesta de resolución, de 28 de noviembre de 2018, desestima la reclamación formulada al no apreciar la existencia de un daño antijurídico.

**SEXTO.-** Con fecha 11 de diciembre de 2018 se ha recabado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo, si bien este no viene foliado y acompañado de índice del mismo, tal y como exige el artículo 46 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de La Región de Murcia.

Tampoco constan las notificaciones practicadas al interesado.

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 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

### **SEGUNDA.-** Régimen jurídico, legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPACAP, 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. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que, habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito registrado con fecha 18 de mayo de 2018, le son plenamente aplicables.

II. El reclamante ostenta legitimación activa para reclamar, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la LRJSP, en relación con la doctrina del Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 75/1999 y 145/2006), acogiendo la del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostienen que no es admisible excluir del concepto de "particulares", a que se refiere el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) (ahora 32.1 de la LRJSP), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional en tanto que es titular del servicio público educativo, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 18 de mayo de 2018, antes del trascurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, puesto que el hecho causante de la reclamación se produjo el día 20 de abril de 2018.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91.3 LPACAP.

No obstante, al no constar la notificación del oficio por el que se abre el trámite de audiencia al interesado, no podemos constatar si ésta se practicó en forma y, por tanto, si éste se ha llevado a cabo.

**TERCERA.-** Los daños al profesorado en el ejercicio de la actividad docente. Inexistencia de relación de causalidad.

Reconocida la legitimación activa de los profesores para reclamar al amparo de lo previsto en el artículo 32.1 de la LRJSP, al margen de la relación funcional o laboral, debemos seguir la doctrina fijada por este Consejo Jurídico, por ejemplo, en su Dictamen 175/2009 sobre el particular, que podemos resumir en:

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

1. La utilización del instituto de la responsabilidad patrimonial por los empleados públicos, 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).

2.- Cuando se ha ejercitado la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los docentes, en ausencia de otra vía específica de compensación, ha de determinarse en cada caso si concurren los requisitos determinantes de la citada responsabilidad.

3.- Los daños deben ser atribuibles 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).

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. 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

### III. Principio de indemnidad de los funcionarios públicos.

En todos nuestros Dictámenes sobre daños producidos a los docentes, se ha sustentado que su compensación se fundamenta en el principio de indemnidad de los empleados públicos. Así, en el Dictamen 181/2007 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"*.

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 las indicadas en el Decreto 24/1997, de 25 de abril sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración Pública de la Región de Murcia.

En el asunto que se conoce, atendiendo al concepto por el que se reclama, podemos afirmar que los daños y perjuicios cuya reparación pretende el interesado no se produjeron como consecuencia del funcionamiento del servicio educativo de la Administración regional, sino que, con ocasión del desempeño de dicho servicio, fueron ocasionados por un tercero. Tal como afirma el Consejo de Estado, el hecho de que un funcionario con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones como servidor público sufra una lesión, no quiere decir necesariamente que exista relación causal entre el resultado lesivo y el funcionamiento de la Administración.

Debe considerarse igualmente que, aunque la jurisprudencia ha venido afirmando de modo insistente que el vínculo causal debe aparecer de forma exclusiva, inmediata y directa, se han venido admitiendo diversas formas de producción mediatas, indirectas o concurrentes que no suponen necesariamente la ruptura de dicho nexo y no exoneran a la Administración de la consiguiente responsabilidad patrimonial (Sentencias del TS de 17 de noviembre de 1998 y 9 de marzo de 1999). Sin embargo, en el caso analizado es patente que el daño, surgido con

ocasión de la prestación del servicio público, ha sido producido por la actuación de un tercero, en concreto por la comisión de un hecho delictivo por persona o personas desconocidas, sobre las que la Administración carece, obviamente, de deberes tuitivos o de vigilancia, lo que permite apreciar la ruptura del posible nexo causal que pudiera existir entre la actuación u omisión de la Administración y los daños sufridos. Así lo ha señalado, entre otras, la STSJ Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de noviembre de 2005 (rec. 1704/2005), al indicar, en un supuesto de responsabilidad patrimonial derivada de la sustracción de objetos en las dependencias de un centro público de enseñanza, que *"el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial no significa que todos los eventos dañosos que se produzcan en instalaciones públicas (en este caso, en un Centro Docente), cualquiera que sea su causa, hayan de ser indemnizados por la Administración, ya que la línea causal que va de la acción, omisión o mera titularidad administrativa a la producción del resultado lesivo puede verse rota por la interferente actuación de un tercero o de la propia víctima, tal como ocurre en el presente caso, pues la causa eficiente de lo sucedido se encuentra en la actuación de terceros, en concreto en la comisión de un hecho delictivo por personas desconocidas, rompiendo así el nexo causal con la actuación u omisión de la Administración"*.

La conclusión contraria nos llevaría, como también ha afirmado el Alto Tribunal en numerosas sentencias (entre ellas la de su Sala 3ª de 27 de julio de 2002), a convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, lo que tendría una consecuencia perturbadora *"para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal"*.

Para supuestos similares al que nos ocupa, es decir, sustracción de objetos en dependencias de la Administración (por todos, Dictamen 165/2008), el Consejo Jurídico ha destacado que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, convirtiendo a la Administración en un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido la STS, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª, de 4 de mayo de 1998 (Dictámenes números 76/1999 y 84/2002). En este mismo sentido se pronuncia la sentencia de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, y cabe añadir que mantener sin más que cualquier objeto sustraído o perdido en los locales públicos en general pueda desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial, constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico.

En este mismo sentido el Consejo de Estado ha afirmado, entre otros en su Dictamen núm. 3156/1999, que el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no implica que deba responderse de todos los daños causados en centros públicos; muy al contrario, debe estarse a las circunstancias del caso concreto, que han de mostrar el daño y, sobre todo, la imprescindible relación causal, y en el supuesto que nos ocupa queda patente que fue el propio profesor el que con su conducta confiada propició la sustracción, ya que no custodió personalmente sus pertenencias, dejando la mochila en la que se encontraba el teléfono móvil en un lugar de fácil acceso, no sólo para los miembros de la comunidad educativa del centro, sino también para personas ajenas al mismo (hay que recordar que las puertas de la Sala de profesores no se cerraba con llave), sin utilizar las mesas y armario con cerradura que se encontraban a su disposición en la Sala de profesores.

Dado que no se había facilitado a los docentes instrucciones acerca del lugar donde dejar sus pertenencias durante la jornada laboral, cabe concluir que correspondía a ellos aplicar sobre las mismas el deber de cuidado que estimaran necesario para protegerlas de eventuales hurtos o robos, de donde se deriva que en la medida en que el reclamante sabía que el lugar donde había dejado sus efectos personales sin vigilancia era de fácil acceso, se puso en situación de tener que soportar el daño padecido, que no puede ser imputado a una actuación u omisión de la Administración, sino en todo caso al tercero que cometió la infracción penal quien, de ser identificado, debería responder de los perjuicios causados, a título de responsabilidad civil derivada del delito o falta apreciado.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.** Procede dictaminar favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación patrimonial formulada, al no concurrir la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y los daños alegados por el interesado.

No obstante, V.E. resolverá.

