



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 153/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2021, 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 y Cultura (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 17 de marzo de 2021 (COMINTER_85917_2021_03_17-08_01), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X debida a la pérdida de sus gafas en centro escolar (exp. 2021_070), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 30 de septiembre de 2019, D.ª X, maestra del Colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) “José Rubio Gomariz” de Cabezo de Torres, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños padecidos como consecuencia de la desaparición de sus gafas graduadas mientras ejercía su función docente en el centro escolar.

Relata la actora que el 25 de septiembre de 2019, en la hora de recreo, dejó sus gafas sobre unos ejercicios que estaba corrigiendo. Tras el recreo no volvió a la clase directamente, haciéndolo sobre las 13 horas, momento en que advirtió que las gafas no estaban donde las había dejado, sin que hayan aparecido tras buscarlas y comunicar la desaparición a otras aulas y a los padres de los alumnos.

Se aporta por la maestra factura de establecimiento de óptica, expedida a nombre de la interesada el 9 de octubre de 2019, por importe de 235 euros en concepto de lentes más montura.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación por Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 6 de noviembre de 2019 y designada instructora, procede ésta a comunicar a la interesada los extremos indicados en 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 escolar la evacuación del preceptivo informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable (art. 81.1 LPACAP).

TERCERO.- El 9 de diciembre se evacua el informe solicitado, en el que se describe detalladamente la cronología de las actuaciones de la actora en el centro el día de los hechos, que coincide sustancialmente con el relato efectuado por aquélla en su reclamación, sin perjuicio de discrepar en cuanto al momento en que volvió al aula y advirtió la ausencia de las gafas. Si según la interesada lo hizo a las 13 horas, la Directora afirma que dicha vuelta se produjo a las 12.15 horas.

Se indica, asimismo, en el informe:

“8. Todas las aulas de este centro disponen de llave para poder cerrarlas cuando vayan a permanecer vacías.

Estas son entregadas tanto a los maestros tutores como a los especialistas al inicio de cada curso escolar. Desde la dirección de este centro se facilita que los maestros puedan cerrar sus aulas cuando vayan a permanecer vacías.

9. Independiente (sic) de que todo el profesorado disponga de llaves, no todos cierran sus aulas cuando permanecen vacías. En este día la profesora no cerró su aula antes de bajarse a la sala de profesores.

10. La desaparición de las gafas de la profesora ha sido un hecho aislado. La desaparición de objetos personales del profesorado durante el horario lectivo es un incidente puntual que no ha ocurrido con anterioridad".

CUARTO.- Conferido el 13 de enero de 2021 el preceptivo trámite de audiencia, no consta que la interesada haya hecho uso del mismo, formulando nuevas alegaciones o aportando justificaciones adicionales a las de su reclamación inicial.

QUINTO.- Con fecha 26 de febrero de 2021, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y los daños reclamados, ni su antijuridicidad.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior de fecha 17 de marzo de 2021.

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. Cuando de daños materiales se trata la legitimación activa para reclamar su resarcimiento corresponde de forma primaria al titular o propietario del bien dañado o, como en este caso, sustraído o extraviado, toda vez que es quien soporta el perjuicio patrimonial asociado a su pérdida. Asimismo, cabe reconocer dicha legitimación a quien sin ser el propietario del bien dañado sufraga el coste de su reparación o su reposición, pues con ello asume el detrimento patrimonial en que consiste el daño. En atención a cualquiera de ambos criterios ha de reconocerse a la actora legitimación para reclamar.

La legitimación pasiva corresponde a la Consejería consultante en tanto que titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La acción se ejercitó apenas unos días después de producirse el hecho lesivo y, en consecuencia, dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, sin perjuicio de recordar a la Consejería consultante que las consultas que se formulen a este Consejo Jurídico han de venir acompañadas de un extracto de secretaría, ex artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, que en este supuesto se ha omitido.

TERCERA.- De los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial. Nexos causal y antijuridicidad: inexistencia.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que también utiliza el término “particulares” para hacer referencia a los sujetos pasivos que pueden padecer el daño derivado de la actividad administrativa correspondiente.

Esa circunstancia, si se atiende a la condición funcional de la reclamante, puede generar la duda sobre si esa palabra hace alusión, de manera exclusiva, a los alumnos usuarios del servicio público educativo o si, por el contrario, se puede considerar que engloba a otras personas físicas que también se encuentren integradas en la organización del servicio, como los funcionarios y los trabajadores que desarrollan su trabajo en él, e incluso a otras personas físicas o jurídicas que sean ajenas a su funcionamiento.

Pero, como de manera reiterada ha reconocido la jurisprudencia y la doctrina consultiva (en lo que se refiere a este Órgano consultivo, sirva como ejemplo la que se recoge en los Dictámenes números 249/1011, 199/2012, 103/2014 y 335/2015, entre otros muchos), 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 en el párrafo anterior y, de manera específica, a los funcionarios que desempeñen su labor docente en los centros públicos educativos, siempre y cuando sufran un daño que no estén obligados a soportar y medie una relación causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido. En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen 1373/1991, entre otros.

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 funcional, 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.

Ya antes 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 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. 32.1 LRJSP). 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 números 181/2007 y 278/2012 de este Consejo Jurídico, entre otros.

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 funcional 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 debido a la concurrencia de alguno de los factores que 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 elementos ajenos al servicio (Sentencia de la Audiencia Nacional, ya citada, de 2 de julio de 2002).

A lo expuesto debe añadirse que los daños se producen “como consecuencia” del servicio público cuando proceden 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 ejercite sobre ellos las facultades de vigilancia a las que se refiere el artículo 1903 del Código Civil.

De lo contrario, y como ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones -particularmente, en la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2008-, 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 este 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 Órgano consultivo. 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 incurriría en un error de aplicación normativa de los que conducirían hacia ese sistema providencialista al que se ha hecho anterior referencia.

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 funcional, 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 sus Dictámenes número 143/2003 y 18/2016, entre otros, 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. En el supuesto sometido a consulta, puede darse por acreditada la realidad y efectividad del daño alegado por la reclamante, ya que según se desprende del testimonio de algunos alumnos reseñado en el informe de la Dirección del centro, las gafas estaban en el aula al vaciarse ésta a la hora del recreo. Lo que permite admitir que los hechos sucedieran como los relata la profesora, es decir, que dejara las gafas sobre unos ejercicios que estaba corrigiendo y que, al volver, ya no se encontraran donde las había dejado, aspecto este último, no obstante, que carece de soporte probatorio, pues sólo se cuenta con el relato de la perjudicada.

En cualquier caso, aun aceptando que los hechos sucedieran como los relata la interesada, se debe recordar que

la constatación de una relación de causa a efecto entre el desempeño de la actividad docente y el daño padecido exige que no haya mediado culpa o negligencia por parte del empleado público reclamante. En el presente supuesto se advierte que debió haber adoptado las medidas precautorias o de cuidado necesarias para que ningún tercero pudiera apoderarse indebidamente de las gafas o las extraviara de forma consciente o inconsciente. Tales elementales medidas van desde evitar dejar las gafas sobre un mueble de la clase sin vigilancia hasta cerrar con llave la dependencia docente al abandonarla, pues según se desprende del informe de la Dirección la actora, en su condición de tutora de 5º de Primaria, contaba con llave y autorización para hacerlo.

Como no parece que ello sucediera de tal modo, sólo se puede concluir que actuó con cierta negligencia en la custodia de sus propios bienes, por lo que nada puede achacarse al servicio público educativo, por mucho que el daño se produjera con ocasión de su funcionamiento.

La circunstancia aludida determina no sólo la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado, sino que priva a ese perjuicio, en cualquier caso, de la nota de antijuridicidad derivada de que la reclamante no tuviera la obligación de soportar el daño de acuerdo con la ley (artículo 32.1 LRJSP). La actuación negligente de la interesada determina por sí misma que no se pueda trasladar a otro, en este caso la Administración regional, los efectos perniciosos producidos por su falta de atención y de cuidado en la custodia de sus pertenencias.

En ausencia de dos elementos necesarios para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, como son la relación causal entre el servicio público y el daño alegado, así como la antijuridicidad de éste, no puede declararse el derecho de la interesada a ser resarcida por la pérdida de sus gafas, que no sería imputable a la Administración educativa.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el daño por el que se reclama y la prestación del servicio público educativo.

No obstante, V.E. resolverá.