



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 299/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Secretaria General de Educación (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 28 de junio de 2022 (COMINTER 188890/2022), sobre reclamación patrimonial instada por D. X, debida a accidente escolar (exp. 2022_216), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 21 de marzo de 2022 D. X formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración educativa regional.

En ella expone que es trabajador del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz y conserje en el Colegio Público (CEIP) *La Santa Cruz*. También relata que el 25 de febrero anterior, mientras trabajaba en el patio del centro escolar, recibió un balonazo que le impactó en la cara y que le provocó que se le rompiesen las gafas que utiliza.

Con la solicitud de indemnización aporta un presupuesto elaborado por una óptica-optometrista de dicha localidad, en la que expone que el reclamante acudió a su establecimiento el día referido, a las 10 de la mañana, después de que hubiera sufrido el percance que se ha señalado, y añade que *“Tras comprobar el estado de la montura y las lentes progresivas que usa para poder ver tanto de lejos como de cerca llamo al laboratorio para conseguir la montura rota y estamos a la espera de su respuesta.*

Encuentro la lente del ojo izquierdo con un roce en el centro de visión. con lo cual también hay que sustituirla, siendo necesario por el tipo de lentes que son fabricar las dos a la vez, para igualar el color.

Las gafas fueron adquiridas el día 19 de agosto del 2021, por un importe de 593 €”.

SEGUNDO.- La solicitud de indemnización se admite a trámite el 29 de marzo de 2022 y ese mismo día se solicita al interesado que precise el día y la hora en la que sucedieron los hechos y la cuantía económica que reclama por el daño que alega que sufrió. También se le requiere para que presente un documento (presupuesto o factura) que sirva para acreditar el alcance económico de la reclamación.

Finalmente, se le indica que, en el caso de que no subsane la reclamación, se le tendrá por desistido de su petición y se archivará el expediente.

TERCERO.- El 12 de abril de 2022 se solicita a la Dirección del CEIP que elabore un informe acerca de lo que expone el interesado en la reclamación.

CUARTO.- El 28 de abril se recibe el informe realizado ese mismo día por el Director del centro escolar en el que explica que *“El pasado 25 de febrero a las nueve y treinta minutos, estando desempeñando las funciones de limpieza y mantenimiento del patio del centro, el conserje del centro (...) recibió un impacto en la cabeza de un balón que le ocasionó la rotura de la montura de las gafas, hecho que constataron los dos docentes presentes en el patio así como la propia dirección.*

Este suceso se produjo dentro del marco de la clase de Educación Física del grupo de 4ºC y sin intención alguna por parte del alumno que lanzó la pelota. Se encontraban presentes el sustituto del maestro de Educación Física de ese grupo (...), y el especialista de esta misma área que impartía clase al grupo de 2ºC (...). Ambos maestros ratifican la versión del conserje y en declaración a la dirección del centro manifiestan que estando recogiendo basura del suelo en un lugar próximo a la pista polideportiva recibió el impacto del balón de manera fortuita e imprevisible. Dicho suceso era imposible de haberse evitado de ninguna manera”.

QUINTO.- El 10 de junio de 2022 se concede audiencia al reclamante para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime pertinentes, pero no consta que haya hecho uso de ese derecho.

SEXTO.- Con fecha 27 de junio de 2022 se formula propuesta de resolución estimatoria porque existe una adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño por el que se reclama.

Por otro lado, en el Antecedente de Hecho Tercero de la propuesta de resolución se señala que el interesado presentó el 7 de abril de 2022 un escrito en el que exponía los hechos en los que se fundamenta su reclamación y con el que adjuntaba, de nuevo, el informe realizado por la óptica-optometrista, al que ya se ha hecho alusión.

Asimismo, se expone en el Antecedente de Hecho Quinto que *“El reclamante presenta, con fecha 12/05/2022, escrito en el que expone que aporta la factura proforma y solicita que se le abone el importe total de las gafas.*

Adjunta factura proforma emitida por el centro óptico el 09/05/2022, por importe de 593,00 €.

El reclamante presenta, con fecha 20/06/2022, escrito en el que solicita que se resuelva la reclamación y aporta de nuevo factura proforma emitida por el centro óptico el 09/05/2022, por importe de 593,00 €”.

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 los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. El reclamante está legitimado para interponer la acción resarcitoria puesto que es la persona que sufrió el daño patrimonial por el que solicita la correspondiente indemnización.

De igual modo, y aunque él no es funcionario de la Administración regional sino del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, es cierto que desempeña las funciones de conserje en el citado centro escolar. Por ello, se debe aludir a la doctrina del Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes núms. 75/1999 y 145/2006), en la que se acoge 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce del análisis del expediente administrativo. En este sentido, se debe recordar que el hecho lesivo se produjo el 25 de febrero de 2022 y que la acción de resarcimiento se interpuso el 21 de marzo siguiente, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y, por ello, de forma temporánea.

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.

No obstante, resulta necesario recordar que la instructora demandó al interesado (Antecedente segundo) que precisara algunos datos de su solicitud y la indemnización que reclamaba por el daño que alegaba, y que le advirtió que si no lo hacía se le tendría por desistido de su petición y se acordaría el archivo del expediente.

Sin embargo, acerca de esta cuestión conviene reiterar una observación que ya ha formulado este Órgano consultivo en numerosas ocasiones (por todos, en los Dictámenes núms. 148/2020 y 42/2022), y es que la advertencia que realizó el órgano instructor en este caso no resultaba adecuada.

Así, se ha recordado muchas veces que el Consejo de Estado advierte en su Memoria correspondiente a los años 2012 y 2013, *“que, en ocasiones, se asiste a un uso extremado de esas potestades de subsanación, como es el que se produce en los casos en los que los administrados son requeridos, en la fase inicial de los correspondientes expedientes administrativos, a especificar o concretar aspectos de sus pretensiones, con expresa invocación a que, de no hacerlo, se les aplicará el aludido régimen de desistimiento. Así se produce, por ejemplo, con ocasión de reclamaciones de índole indemnizatoria, en la que los órganos instructores demandan que los interesados especifiquen y cuantifiquen los perjuicios que aducen, con aportación de los oportunos documentos o elementos probatorios.*

En realidad, en esos casos no se está ante un defecto en el modo de plantear las solicitudes, sino en la invocación de datos genéricos y no suficientemente individualizados, lo que debe canalizarse, según los casos, a través de una doble vía distinta de las subsanaciones bajo advertencia de desistimiento, como son:

- De un lado, la aplicación del régimen de mejoras o modificaciones de las solicitudes (...).

- De otro, el trámite probatorio, en el que corresponde a los interesados aportar los elementos probatorios que estén a su alcance o corran a su cargo y acrediten las diversas cuestiones que los interesados hayan suscitado.

En ese sentido, es claro que, de no producirse tal aportación de elementos probatorios, los afectados deberán estar al restante material probatorio que obre en el expediente y a la resolución que los órganos actuantes construyan a partir de tal material”.

Por tanto, cabe concluir que lo que realmente procede en supuestos como éste es solicitarle al interesado que mejore su solicitud (y concrete el resarcimiento que demanda) y, si no lo lleva a cabo, estar a la práctica de la prueba que proponga a tal efecto o del material de esa índole que se haya traído al procedimiento.

Finalmente, se advierte que en la copia del expediente que se ha enviado a este Órgano consultivo para que emita

Dictamen no se han incorporado los documentos que se mencionan en los Antecedentes de Hecho Tercero y Quinto de la propuesta de resolución que aquí se analiza, como ya se ha advertido en el Antecedente Sexto de este Dictamen.

TERCERA.- Consideraciones acerca de los daños causados al profesorado en el ejercicio de la actividad docente.

Ya se ha apuntado que el reclamante no es miembros del personal docente de la Administración regional sino de la Administración municipal y que, como tal, ejerce funciones de conserje en el centro escolar.

No obstante, no cabe duda de que procede en este caso la aplicación analógica del instituto de la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños ocasionados al profesorado, con fundamento en la doctrina que ha elaborado al respecto este Consejo Jurídico (por todos, en el Dictamen núm. 175/2009) y que conviene recordar para su aplicación al caso concreto:

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 los daños causados, siempre, claro está, que concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes núms. 75 y 76 del año 1999): relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente 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 LRJSP).

2. Para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público en los accidentes ocurridos en centros escolares ha de ser atribuible como propio e inherente 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. 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. 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, párrafo sexto, 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”.

4. 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 docente 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 funcionarial, 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.

En consecuencia, la aplicación de la vía resarcitoria 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.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

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 procedimiento un daño o perjuicio patrimonial efectivo, individualizado en la persona del reclamante y debidamente valorado, que se produjo como consecuencia del funcionamiento del servicio público docente. También se ha demostrado que el daño se ocasionó mientras el reclamante, conserje del CEIP, realizaba trabajos de limpieza y mantenimiento en el patio y, al mismo tiempo, se desarrollaba una clase de Educación Física.

Además, el alumno causante del daño no puede ser considerado como un tercero, ya que está sometido a vigilancia durante la jornada escolar de conformidad con lo que se establece en el artículo 1903, párrafo sexto, del Código Civil, ya citado.

Para tal reconocimiento de la responsabilidad patrimonial es indiferente que el funcionamiento del servicio público docente haya sido normal o anormal, de acuerdo con el enunciado del artículo 32 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 del interesado, quien en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligado a realizar sacrificios patrimoniales. En efecto, tanto este Consejo Jurídico (por todos, en los Dictámenes núms. 188/2002 y 86/2004, ya mencionados), como el Consejo de Estado (entre otros, en los Dictámenes núms. 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 no debe soportar, en su propio patrimonio, un daño generado en el seno de la relación específica funcionarial, 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 el reclamante sufrió un daño patrimonial, consistente en la rotura de sus gafas cuando impactó contra su cara un balón lanzado por un alumno durante la clase de Educación Física, sin intención de dañarlo.

Cabe concluir, pues, que la Administración debe reparar el daño sufrido por el interesado en el ejercicio de su función de servicio docente pues existe una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento del servicio educativo regional y el daño alegado, cuyo carácter antijurídico también resulta evidente.

QUINTA.- Acerca del *quantum* indemnizatorio.

Admitida la realidad y efectividad de la lesión y establecida su relación causal con el funcionamiento del servicio público regional, procede analizar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 LRJSP, la valoración de los daños producidos y la cuantía y el modo de la indemnización.

El reclamante ha solicitado un resarcimiento de 593 € por el perjuicio sufrido y presentado, en ese sentido, una factura proforma emitida por el centro óptico en el que había adquirido sus gafas anteriores. De otra parte, en la propuesta de resolución no se cuestiona el importe de la indemnización que se ha pedido.

En cualquier caso, es evidente que el perjudicado tan sólo ha presentado dicho documento proforma o que no reviste carácter firme. Aunque es evidente que dicha *factura* no sirve para demostrar que el reclamante haya adquirido nuevas gafas y que las haya pagado, no es menos cierto que sí que resulta adecuado para determinar que la cantidad reclamada se corresponde con el daño imputable a la Administración.

Por lo tanto, el órgano instructor del procedimiento deberá requerir al reclamante para que aporte la factura de adquisición de las gafas -que no podrá sobrepasar el límite máximo solicitado de 593 €- y el documento que sirva para acreditar que ha efectuado el pago correspondiente.

Finalmente, conviene recordar que la cuantía que resulte de esas indagaciones deberá actualizarse de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 LRJSP.

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 por entender que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y, de modo concreto, la relación de causalidad que debe existir entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado, cuya antijuridicidad también ha sido acreditada.

SEGUNDA.- Respecto a la cuantía de la indemnización que debe satisfacerse al interesado y, de modo particular, respecto a la forma de acreditación del daño alegado, debe estarse a lo expuesto en la Consideración quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

