



Dictamen nº 274/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2023, 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, Formación Profesional y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 26 de abril de 2023 (COMINTER 106685), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, por daños ocasionados en centro escolar (exp. 2023_127), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de noviembre de 2022, D^a. X presenta, ante la Consejería de Educación (actualmente Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo), reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos el día 15 de noviembre de 2022 en el CEIP “Nuestra Señora de la Asunción” de Alcantarilla.

En dicho escrito señala que *“estando X acompañada de la docente Y un niño del grupo al dar un abrazo a la docente X rompió las gafas a dicha maestra”*. Por lo que solicita que *“al suceder los hechos planteados en horario lectivo, le sea compensada la cantidad correspondiente a la compra de unas gafas nuevas”*.

Acompaña a dicho escrito de reclamación un presupuesto de una óptica de Ceutí, a nombre de X, por los conceptos *“montura al aire”* y *“lentes reducidas orgánicas antirreflejantes”*, por un importe total de 540 euros, IVA incluido.

SEGUNDO.- Con fecha 7 de diciembre de 2022, la Secretaria General de la Consejería de Educación requiere a la reclamante para que en el plazo de diez días *“subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos que acrediten los extremos mencionados”* (*“identificación del centro escolar donde se encontraba realizando su actividad en el momento del accidente”*, *“fecha en la que ocurrieron los hechos”*, *“relato de los hechos”*, *“si ha presentado alguna reclamación en el centro escolar con motivo de ese accidente o se ha realizado informe de accidente por el centro escolar”*).

Con fecha 14 de diciembre de 2022, en contestación a dicho requerimiento, la reclamante presenta escrito en el que señala: *“Yo, X, con DNI... y con destino definitivo en el CEIP Nuestra Señora de la Asunción de Alcantarilla con código... declaro que el día 15 de noviembre de 2022 me encontraba realizando mis funciones docentes en mi centro de trabajo nombrado anteriormente, cuando un alumno tras abrazarme para despedirse, puesto que se iba con la maestra especialista en Audición y Lenguaje, Y (presente en el momento) me rompió las gafas cuyo coste para su arreglo se adjuntaba en el presupuesto del expediente inicial”*.

TERCERO.- Con fecha de 16 de diciembre de 2022, la Secretaria General de la Consejería de Educación, por delegación de la Consejera, dicta Orden por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se designa instructora del procedimiento. Dicha Orden se notifica a la interesada con fecha 20 de diciembre de 2022, indicándole el plazo máximo para resolver el procedimiento y el sentido del silencio administrativo.

Asimismo, en dicha notificación de 20 de diciembre de 2022, se requiere a la interesada para que aporte “factura que acredite el coste y pago objeto de su reclamación”. Y con fecha 23 de diciembre de 2022, la reclamante aporta factura expedida a su nombre, de fecha 22 de diciembre de 2022, por los conceptos “montura al aire” y “lentes reducidas orgánicas antirreflejantes”, por un importe total de 540 euros, IVA incluido.

CUARTO.- Con fecha 20 de enero de 2023, la Instructora del expediente solicita al Director del CEIP informe sobre los siguientes extremos:

“1.- Relato pormenorizado de los hechos, indicando la actividad que estaba realizando X, circunstancias en que se produjeron.

2.- Describir cómo tuvo conocimiento del accidente y si observó que la montura de las gafas estaba rota.

3. Indicar si considera que los hechos fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible.

4. Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos.

5. Por otro lado, se recibe declaración de la docente Y que, según pone de manifiesto la reclamante en su solicitud, se encontraba presente en su aula cuando sucedió el incidente, en la que conste:

-Descripción pormenorizada los hechos, indicando fecha, hora, lugar y circunstancias en que se produjeron.

-Precisar dónde se encontraba en el momento del accidente.

-Indicar si se produjo algún altercado o alboroto entre los alumnos que propiciara el suceso.

-Manifestar si considera que los hechos fueron consecuencia de un acto fortuito e imprevisible.

-Indicar si considera que podría haberse impedido de alguna manera.

-Cualquier otra circunstancia que estime procedente para aclarar los hechos”.

Con fecha 31 de enero de 2023, en contestación a dicha solicitud, el Director del CEIP emite informe en los siguientes términos:

“Con fecha 15 de noviembre de 2022, tras la salida de sus alumnos, la maestra de Educación Infantil, Dª X, tutora del grupo Infantil de 4 años, informa al director que estando en clase ordinaria con sus alumnos, sobre las 12:30 horas, un alumno le ha dado un fuerte abrazo en el momento en que lo felicitaba por su trabajo, y como consecuencia de ello el niño le ha golpeado en la cara, tirándole las gafas al suelo. Al recogerlas ha observado que una de las patillas se había desprendido y no las podía utilizar.

La maestra citada muestra a esta dirección las gafas y la patilla desprendida de las mismas.

El director le pregunta si en ese momento había algún otro maestro/a en el aula, a lo que responde que se encontraba la maestra especialista en Audición y Lenguaje, Dª Y, que estaba esperando que los niños entregaran sus trabajos y recogieran para llevárselos para realizar una actividad de estimulación del lenguaje.

Esta maestra ha sido la que le ha recogido las gafas del suelo y le ha informado que una de las patillas se había

desprendido y estaba en el suelo; por lo que la dirección solicita a Dª Y, que recoja en un escrito con los hechos citados por Dª X; escrito que se adjunta a este informe.

Ante ello, la dirección le sugiere a Dª X que consulte con la óptica la viabilidad de la reparación de las gafas y según le informen adopte la medida.

Con fecha 16 de noviembre de 2002, Dª X, informa a la dirección que la óptica le dice que estas gafas no es posible repararlas, por lo que tendrá que adquirir unas gafas nuevas; ante lo que la dirección le sugiere que debería ponerlo en conocimiento del Servicio de Riesgos Laborales".

Con la misma fecha 31 de enero de 2023, la referida profesora Y emite el siguiente informe:

"El día 15 de noviembre de 2022, sobre las 12:30 de la mañana, entro en el aula de Infantil de 4 años para llevarme a estos alumnos al taller de estimulación del lenguaje que desarrollo con este grupo. La tutora del aula, X, indica a sus alumnos que recojan sus tareas y hagan la fila para venirse conmigo.

En este momento observo que un niño le entrega su tarea a X y esta lo felicita, a lo que el niño responde dando un fuerte abrazo a su maestra, cogiendo su cara en el momento en que esta se agacha para recoger su trabajo.

Como consecuencia del abrazo del niño, las gafas de X caen al suelo. Al recogerlas observo que una de las patillas de las gafas está en el suelo rota.

Le entrego las gafas y la patilla de las mismas a la maestra y salgo con los niños para realizar la citada actividad".

QUINTO.- Con fecha 1 de febrero de 2023, la Instructora del expediente acuerda la apertura del trámite de audiencia, para que la interesada pueda *"tomar vista del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes"*. Dicha resolución se notifica a la reclamante con fecha 3 de febrero de 2023, sin que conste que la interesada haya hecho uso de este derecho.

SEXTO.- Con fecha 28 de marzo de 2023, se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación planteada, considerando que *"ha quedado acreditado en el expediente un daño o perjuicio patrimonial efectivo e individualizado en la reclamante, que ha derivado del funcionamiento del servicio público docente, y que se produjo en el transcurso de las actividades escolares propias del mismo"*, por lo que *"la Administración debe reparar el daño sufrido por la reclamante en el ejercicio de su función docente dado que la interesada no ha sido indemnizada previamente en la cuantía reclamada por ninguna vía específica de resarcimiento"*.

SÉPTIMO.- Con fecha 26 de abril de 2023, se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

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 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 artículo 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

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

I.-Dª. X ostenta legitimación activa para reclamar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por ser la persona que sufrió el daño patrimonial por el que solicita ser indemnizada.

Acogiendo la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, este Consejo Jurídico ha

puesto de manifiesto reiteradamente (Dictámenes núms. 145/2006, 75/1999 y 310/2021, entre otros) que no es admisible excluir del concepto “particulares”, al que se refiere el citado artículo 32.1, a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, que es la titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II.-La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea dado que se ejercitó antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 de la LPAC. Los hechos ocurrieron el día 15 de noviembre de 2022 y la reclamación se presentó el siguiente día 23, dictándose la orden de admisión a trámite el día 16 de diciembre de 2022; por lo tanto, debe considerarse que el derecho a reclamar se ha ejercitado dentro de plazo.

III.-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.

No obstante, debe señalarse que la Instructora requirió a la reclamante, mediante oficio de fecha 16 de diciembre de 2022 (documento núm. 5.1 del expediente), para que “aporte la siguiente documentación: factura que acredite el coste y pago de su reclamación”; indicando dicho oficio que “en caso de que no subsanase la reclamación en los términos indicados, se le tendrá por desistida de su petición, archivándose previa resolución en los términos del artículo 68.1 de la Ley 39/2015”.

Y, al respecto, debe reiterarse una observación que ya ha formulado este Consejo en numerosas ocasiones (por todos, en los Dictámenes núms. 148/2020, 42/2022 y 299/2022), recordando lo que el Consejo de Estado advierte en su Memoria correspondiente a los años 2012 y 2013:

“(...) 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 lo tanto, de conformidad con la referida doctrina del Consejo de Estado, debe considerarse que, en supuestos como éste, la advertencia de archivo resulta inadecuada, debiéndose requerir al interesado para que mejore su solicitud y concrete el resarcimiento que demanda (y, si no lo lleva a cabo, se deberá estar a la práctica de la prueba que a tal efecto haya propuesto, o del material probatorio que se haya traído al procedimiento).

TERCERA.- Los daños causados al profesorado en el ejercicio de la actividad docente.

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, la doctrina del Consejo Jurídico (Dictámenes núms. 175/2009 y 72/2021, entre otros) ha alcanzado las siguientes conclusiones sobre la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños ocasionados al profesorado, que conviene recordar

para su aplicación al caso concreto:

I.-La responsabilidad patrimonial es una vía de resarcimiento para los empleados públicos cuando no existe un procedimiento específico de compensación, o cuando, aun existiendo, su aplicación no repare los daños causados; siempre, claro está, que concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes núms. 75/1999 y 184/2021, entre otros): relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño alegado (artículo 32.1 de la LRJSP), y 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 34.1 de la LRJSP).

II.-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 componen dicho servicio: 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 por este Consejo Jurídico (Dictámenes núms. 39/2008 y 181/2021, entre otros), 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. En este sentido se pronuncian las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, recurso 1662/1994, y de 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001; así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2006, recurso 668/2004, y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 718/2004, de 28 de noviembre.

III.-En el caso de los daños sufridos por los docentes como consecuencia de 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”*.

IV.-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 funcional, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte (Dictámenes núms. 143/2003 y 184/2021, entre otros). 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 componen dicho servicio público, 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.- Conurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial en el presente caso.

Las circunstancias que concurren en el presente caso determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, dado que se cumplen todos los elementos necesarios para ello. Así, ha quedado acreditado en el procedimiento la existencia de un daño o perjuicio patrimonial real e individualizado en la persona de la reclamante (*“tendrá que adquirir unas gafas nuevas”*), que se produjo como consecuencia del funcionamiento del servicio público docente (*“estando en clase ordinaria con sus alumnos”*), y que se ocasionó en

el transcurso de las actividades escolares propias de éste (“estaba esperando que los niños entregaran sus trabajos y recogieran para llevárselos para realizar una actividad de estimulación del lenguaje”).

El alumno causante del daño no puede ser considerado en este caso un tercero ajeno al servicio público docente, ya que se ejercitaban sobre él, como respecto del resto de los alumnos, facultades de guarda, vigilancia y cuidado en el CEIP durante la jornada escolar, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 1903 del Código Civil. Por lo tanto, el daño que se alega guarda relación con el desempeño de la función de cuidado que en aquel momento desarrollaba la maestra de educación infantil, sin que se deduzca del expediente que haya propiciado la producción del daño por su propia culpa o negligencia (*“La tutora del aula, X, indica a sus alumnos que recojan sus tareas y hagan la fila para venirse conmigo. En este momento observo que un niño le entrega su tarea a X y esta lo felicita, a lo que el niño responde dando un fuerte abrazo a su maestra, cogiendo su cara en el momento en que esta se agacha para recoger su trabajo. Como consecuencia del abrazo de I niño, las gafas de X caen al suelo”*).

Para el 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 de la LRJSP; basta que exista la referida 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 interesada, quien en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligada a realizar sacrificios patrimoniales. En efecto, tanto este Consejo Jurídico (Dictámenes núms. 188/2002, 86/2004 y 184/2021, entre otros), como el Consejo de Estado (Dictámenes núms. 2411/2000, 1164/2001 y 2334/2004, entre otros), 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. Y en este caso se deduce del expediente que el perjuicio patrimonial se produjo durante la jornada laboral, dentro del centro de trabajo y durante el desempeño de las labores propias del puesto de trabajo de maestra de educación infantil, sin que nada indique que ésta haya actuado de forma culposa o negligente.

En consecuencia, en la medida en que existe una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento del servicio público y el daño que se alega, cuya antijuridicidad ha resultado acreditada, procede declarar la responsabilidad extracontractual de la Administración educativa regional.

QUINTA.- Acerca del quantum indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión patrimonial y su conexión causal con el servicio público docente de la Administración regional, procede analizar la valoración del daño producido y la cuantía de la indemnización.

La reclamante ha solicitado un resarcimiento de 540 euros por el perjuicio sufrido (*“la óptica le dice que estas gafas no es posible repararlas, por lo que tendrá que adquirir unas gafas nuevas”*). Y aporta factura expedida a su nombre por una óptica de Cieza, de fecha 22 de diciembre de 2022, por los conceptos “montura al aire” y “lentes reducidas orgánicas antirreflejantes”, por un importe total de 540 euros, IVA incluido. Por lo tanto, debe considerarse que la cuantía de la indemnización solicitada se ajusta al importe de la reparación del daño producido. Teniendo en cuenta que dicha cuantía deberá actualizarse conforme a lo establecido en el artículo 34 de la 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 para ello entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado, cuya antijuridicidad también ha sido acreditada.

SEGUNDA.- Igualmente, se dictamina favorablemente la cuantía de la indemnización que recoge la propuesta de

resolución, de conformidad con lo expuesto en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá

