



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 168/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de junio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Política Social, Familias e Igualdad), mediante oficio registrado el día 7 de mayo de 2025 (COMINTER 203889), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por daños en accidente en centro ocupacional (exp. 2025_159), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 15 de marzo de 2024, D.ª X, Educadora, con destino en el “Centro para personas con discapacidad de Churra”, presenta escrito de reclamación ante el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), por los daños sufridos el día 5 de enero de 2024 en dicho centro.

En su reclamación describe lo ocurrido del siguiente modo:

“Que el día 5 de enero de 2024 mientras trabajaba como EDUCADORA en el C. OCUPACIONAL CHURRA en el turno de mañana y desempeñando las tareas propias de mi puesto, el usuario Y me dio una patada en el ojo derecho, golpe que provocó que salieran despedidas la lente derecha de las gafas”.

Termina solicitando el importe de la factura de esta lente.

Aporta factura de una óptica, de 8 de febrero de 2024, en concepto de “lente monofocal”, por importe total de 41,50 euros.

SEGUNDO.- En fecha de 24 de abril de 2024, la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Consejera de Política Social, Familias e Igualdad) dicta Orden admitiendo a trámite la reclamación presentada y designando instructora del procedimiento.

TERCERO.- En fecha 25 de abril de 2024, se solicita informe preceptivo del Director del centro en el que se produjo la agresión, que emite informe con fecha 8 de diciembre de 2024 en los siguientes términos:

“Se ha procedido a recabar información sobre la agresión descrita obteniéndose los siguientes resultados:

- *La empleada estaba en la planilla de la mañana del 5 de enero de 2024 como educadora en el Módulo Naranja, donde está el residente que provocó la rotura de las gafas que reclama.*
- *En las tareas propias del puesto, está levantar y ayudar en el aseo diario a los residentes autónomos.*
- *De acuerdo con la información proporcionada por la empleada, ella estaba llamando al chico para que se levantara y éste se negó pataleando, siendo ésta una conducta frecuente en él.*
- *No hay testigos del suceso porque la empleada estaba sola con el residente y éste duerme solo.*
- *La empleada comentó lo sucedido a una educadora, Z, con la que no se ha podido contactar por estar en situación de baja laboral”.*

CUARTO.- En fecha 26 de diciembre se procede al cambio de instructora, que, como primer acto de instrucción, solicita de la compañía aseguradora del IMAS que proceda al abono del importe de las gafas reclamado.

QUINTO.- Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, para que pudiera tomar vista del expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimara oportunos, no consta que hiciera uso de ese derecho.

SEXTO.- La propuesta de resolución, de 4 de marzo de 2025, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial, al entender que concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, singularmente, el nexo causal que debe existir entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, que ha de reputarse antijurídico.

En la fecha y por el órgano indicado se ha solicitado Dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo, acompañando al efecto el expediente administrativo.

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 (LPAC).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamante ostenta legitimación activa para reclamar, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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 (LRJPAC) (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 de servicios sociales, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

II. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 15 de marzo de 2024, antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPAC, puesto que el hecho causante de la reclamación se produjo el día 5 de enero de 2024.

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, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91.3 LPAC.

TERCERA.- Los daños a los empleados públicos en el ejercicio de su actividad.

I. La responsabilidad patrimonial instada por los empleados públicos.

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

Punto de partida ha de considerarse que este Consejo Jurídico, incorporando la doctrina del Consejo de Estado, ha señalado que la utilización del instituto de la responsabilidad patrimonial por los empleados públicos, al amparo de lo previsto en el artículo 139 y ss. LRJPAC (hoy 32 y ss. LRJSP), 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).

En nuestro Dictamen 75/1999 se decía a este respecto:

“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, con fundamento en el principio de indemnidad (...)”.

En suma, bien cuando se ha ejercitado la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los empleados públicos, 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: relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado (artículo 32.1 LRJSP) 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 de dicha Ley).

Es importante destacar, para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público (aplicando la doctrina de este Consejo Jurídico respecto de los accidentes ocurridos en centros escolares), que sean atribuibles los daños como propios e inherentes a alguno de los factores que lo componen: función o actividad, 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). De lo contrario, cabe recordar la consideración tantas veces reiterada en nuestros Dictámenes, como destaca la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2008, 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.

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

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 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 funcionarial antes referida”.

Si bien, en el caso que nos ocupa, tratándose de daños sufridos por los empleados públicos por la acción de los internos en una residencia de personas discapacitadas, éstos no pueden ser consideradas 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 y control derivadas de su relación especial con la Administración, ya que se trata de centros que ofrecen vivienda permanente y atención integral a las personas con discapacidad que, por su problemática de salud, familiar, social o económica, así como por sus limitaciones de autonomía personal, no pueden ser atendidos en sus propios domicilios; implicando el internamiento en un centro, incluso, la consideración del centro residencial como vivienda habitual.

3. Principio de indemnidad de los funcionarios públicos.

En todos nuestros Dictámenes sobre daños producidos a los docentes (aplicable igualmente al supuesto que nos ocupa por las razones expuestas anteriormente, al no ser el residente ajeno al servicio público), aunque se haya dictaminado la desestimación de la acción de reclamación por no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, indicándose en tales casos la conveniencia de su resarcimiento por otra vía específica (Dictámenes 145/2006, 181/2007 y 175/2009), se ha sustentado que su compensación se fundamenta en el principio de indemnidad de los empleados públicos. Así, en el último de los citados 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 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.

Así los artículos 14, d) y 28 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, establecen que los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón de servicio y, en el mismo sentido, 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, también recoge el derecho a la prevención de riesgos laborales y a las indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan (artículos 73 y 72.b, respectivamente), cuyo desarrollo no recoge, en el ámbito de nuestra Región, estos supuestos como susceptibles de

indemnización”.

Precisamente, la falta de una regulación adecuada y completa de la compensación de daños sufridos por los funcionarios con ocasión y a consecuencia del servicio, ha dado lugar a la búsqueda difícil de criterios a tener en cuenta, lo que ha conducido al Consejo de Estado a proponer la vía del artículo 139 LRJPAC, como se ha indicado con anterioridad, cuando no exista una regulación específica (Memoria del año 1998), recogida en nuestra doctrina (por todos, Dictámenes 75/99 y 76/99, ya citados).

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 (Decreto 24/1997, de 25 de abril, cuyas cuantías han sido actualizadas por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 20 de febrero de 2006), las indemnizaciones por uso de automóvil y motocicleta, por alojamiento y manutención, por participar en tribunales de oposición y en otros órganos encargados de selección, por formar parte de tribunales cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de determinadas actividades y por la participación en comisiones de valoración, así como en actividades de formación y perfeccionamiento del personal y asistencia a órganos colegiados.

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, en aquellos casos en que los daños al empleado público se producen durante el ejercicio de sus actividades, derivadas de acciones de terceros, que se encuentran bajo la vigilancia del centro de que se trate, siempre y cuando no medie culpa o negligencia del empleado público.

II. Aplicada la anterior doctrina al caso que nos ocupa, puede concluirse que existe una adecuada relación de causalidad entre los daños por los que se reclama indemnización (gastos de sustitución de la lente de unas gafas graduadas) y el funcionamiento del servicio público de servicios sociales por cuanto la reclamante, en el desempeño de sus funciones, resultó dañada por la acción de un residente, resultando como consecuencia la rotura de la lente, sin que pudiera evitar el daño conforme a la descripción de los hechos. En efecto, a partir del principio de indemnidad de los empleados públicos, en los términos y con el alcance ya analizado, y de la inexistencia de un cauce específico para el resarcimiento de esta clase de daños, unido a la inexistencia del deber jurídico de la perjudicada de soportar el daño, lleva a afirmar que existe una relación de causalidad jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios sociales regionales y los daños por los que se reclama indemnización, lo que, conforme con lo establecido en los artículos 32 y 34 LRJSP, determina la responsabilidad de la Administración regional, que habrá de resarcir a la interesada en la cantidad reclamada, al no haberse discutido su importe, sin perjuicio de su actualización conforme con lo establecido 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 patrimonial formulada, al considerar que concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el

nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, singularmente, el nexo causal que debe existir entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, que ha de reputarse antijurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

