



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de febrero de 2009, x. presenta escrito de reclamación ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por los daños sufridos el 21 de enero anterior en el Instituto de Enseñanza Secundaria "J. Martínez Ruiz Azorín" de Yecla, cuando impartía clases de educación física en el curso de 3ºB de Enseñanza Secundaria Obligatoria (E.S.O.) En dicha reclamación se describe lo ocurrido del siguiente modo:

"El día 21 del mes de enero, a las 10.30 horas de la mañana, encontrándome en las pistas polideportivas impartiendo clase al curso 3ºB de E.S.O. en el I.E.S J. Martínez Ruiz Azorín de Yecla y de manera fortuita recibí un balonazo en el ojo derecho produciéndome la rotura de las gafas y una contusión en el ojo con un corte que me revisó el médico y no necesitó puntos de sutura. Se adjunta factura e informe de la dirección. Consideramos que ha sido un accidente laboral. "

Solicita, en concepto de daño patrimonial, la reposición de las gafas que llevaba en ese momento, cuyo importe asciende a la cantidad de 629,01 euros, acompañando la factura de una óptica de la localidad.

Por último, también acompaña el informe del Director del IES, de 2 de febrero de 2009, que expresa lo siguiente:

"El día 21 de enero, en clase de Educación Física, con el grupo 3ºB, se tuvo conocimiento por parte de esta Dirección del accidente ocurrido a la profesora de este centro x. Dicho accidente se produjo, de forma involuntaria, como consecuencia de un balón que golpeó en la cara de la profesora y que le ocasionó la rotura de sus lentes, así como una ligera contusión y una herida que le produjeron las gafas al impactar contra su rostro. Esta Dirección comprobó el estado del deterioro total en que quedaron las gafas de la profesora como consecuencia del citado accidente".

SEGUNDO.- Con fecha de 19 de febrero de 2009, el Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo dicta resolución admitiendo a trámite la reclamación presentada, encauzándola como un supuesto de responsabilidad patrimonial, designando instructora del procedimiento; el 26 siguiente se notifica dicha resolución (folio 6).

TERCERO.- A requerimiento de la instructora, según oficio de 19 de febrero de 2009, el Director del IES emite informe el 27 del mismo mes, en el que expresa:

" - Relato pormenorizado de los hechos:

El grupo de alumnos de 3º B de E.S.O., junto con su profesora x., se encontraban en clase de Educación Física el miércoles, día 21 de enero, a las 10:30 horas, desarrollando una actividad programada de Fútbol Sala. Los alumnos, que estaban colocados en dos filas paralelas, debían pasarse el balón de una fila a otra, mientras que la profesora, situada entre ambas, controlaba el desarrollo del ejercicio. En un momento de la actividad el balón, impulsado por un alumno, se fue lejos del lugar del ejercicio. El alumno que fue a recogerlo, en lugar de cogerlo con la mano y devolverlo, chutó hacia las filas, con la mala fortuna de propinar un balonazo que impactó en el rostro de la profesora, rompiéndole las gafas y produciéndole un corte en la ceja que le provocó una hemorragia que finalmente no necesitó puntos de sutura.

Un alumno del grupo llamó al profesor de guardia x. que asistió a la profesora y la sustituyó, permaneciendo con los alumnos en las pistas deportivas hasta el final de la clase.
La profesora x., en el botiquín del centro, aplicó los primeros auxilios para evitar la inflamación y cortar la hemorragia. A continuación, el Jefe de Estudios, x., tras comprobar el estado de la profesora, la autorizó a ir al servicio de urgencias para que se valorara el alcance de la lesión.
- El incidente no fue presenciado por ningún otro profesor, aunque sí las consecuencias del mismo.
- El incidente se produjo en horario escolar, tal como aparece en el relato de los hechos.
- La persona que propinó el balonazo es alumno del centro, se lo propinó durante el desarrollo de la actividad escolar, y concretamente en la clase de Educación Física que estaba impartiendo x.
- El incidente puede calificarse como fortuito."

CUARTO.- Otorgado trámite de audiencia a la reclamante el 12 de marzo de 2009 (notificado el 23 siguiente) 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 7 de mayo de 2009, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial, al entender que existe relación de causalidad entre el daño sufrido y la prestación del servicio público, puesto que el desempeño o ejecución de funciones propias del puesto de trabajo no pueden 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 por su parte. Sustenta tal propuesta en el Dictamen 247/2002 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEXTO.- Con fecha 15 de mayo de 2009 se ha recabado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se ha recabado 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 (LCJ), en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

1. La reclamación se ha interpuesto en plazo y por quien goza de legitimación activa para ello, remitiéndonos en este punto a 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), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo la Consejería de Educación, Formación y Empleo competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de educación, en el que se integra el IES donde ocurrió el accidente.

2. Las actuaciones obrantes en el expediente remitido permiten considerar que se ha cumplido con lo establecido en la LPAC.

TERCERA.- Los daños 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 139 y ss. LPAC, al margen de la relación funcional o laboral, interesa profundizar en la doctrina de este Consejo Jurídico para determinar en qué supuestos ha dictaminado la pertinencia de la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños ocasionados al profesorado, de otros en los que ha entendido que no era de aplicación, por no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

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., sólo es posible cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo, su aplicación no repare los daños causados, siempre, claro está, que concurren 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 docentes, 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 docente y el daño alegado (artículo 139.1 LPAC) 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 141,1 LPAC).

Es importante destacar, para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público en 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 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).

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.

2. 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. 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 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 funcionarial 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:

"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".

3. Principio de indemnidad de los funcionarios públicos.

En todos nuestros Dictámenes sobre daños producidos a los docentes, 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 y 181/2007), 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 LPAC, 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.

4. Daños personales sufridos por los docentes por acciones del alumnado.

En los supuestos de daños personales sufridos por los profesores por acciones del alumnado, este Consejo Jurídico ha dictaminado de forma favorable la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial en los casos de daños que se producen durante el transcurso de las actividades docentes (por tanto, derivaban del funcionamiento del servicio público docente sea normal o anormal), ocasionados por alumnos que se encontraban bajo la vigilancia del centro escolar y que el empleado público no tenía el deber jurídico de soportar, pues en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligado a realizar sacrificios patrimoniales, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte.

Téngase en cuenta que la responsabilidad extracontractual, como señala la STS, Sala 3ª, de 18 de junio de 1999, supone la existencia de una determinada actividad administrativa que incidentalmente, y al margen de cualquier relación jurídica previamente constituida, provoca unos daños a determinada persona que ésta no tiene el deber jurídico de soportar.

Así se dictaminó favorablemente la estimación de la responsabilidad patrimonial respecto a los daños alegados por un docente con motivo del lanzamiento de un balón por parte de un alumno, cuando el profesor desempeñaba sus labores de vigilancia en el recreo (Dictamen 247/2002) con el siguiente razonamiento:

"Las circunstancias que concurren en el presente supuesto determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional desde el momento en que concurren todos los elementos necesarios para ello. Así, ha quedado acreditado en el expediente un daño o perjuicio patrimonial efectivo, individualizado en el reclamante (...) y que se ha derivado del funcionamiento del servicio público docente, dado que se produjo en el transcurso de las actividades escolares propias del mismo.

Asimismo, la antijuridicidad del daño viene determinado por la inexistencia del deber jurídico de soportarlo por parte del reclamante, quien en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligado a realizar sacrificios patrimoniales (...)".

En igual sentido, en el caso de los daños sufridos por una profesora cuando se desplazaba al pabellón de Primaria y sufrió un balonazo por la acción de un alumno, que le rompió las gafas (Dictamen 86/2004).

También se ha reconocido tal vía resarcitoria en los daños sufridos por una profesora cuando, al intentar separar a dos alumnos que discutían, recibió un puñetazo en el lado derecho de la cara (58/2007), o cuando en el desempeño de sus funciones recibió una agresión física por parte de un alumno (Dictamen 188/02).

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.

Por último, queda fuera de toda duda la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial en los supuestos de daños al profesorado por funcionamiento anormal de los servicios públicos docentes (defectos constructivos y de las instalaciones, etc.), como se contiene, entre otros, en nuestros Dictámenes 92/2002 y 180/2007.

CUARTA. Concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial en el presente caso.

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 expediente un daño o perjuicio patrimonial efectivo, individualizado en la reclamante y valorado en 629,01 euros, que ha derivado del funcionamiento del servicio público docente, y que se produjo en el transcurso de las actividades escolares propias del mismo.

Además, el alumno causante del daño no puede ser considerado como un tercero, ejercitándose sobre él unas facultades de vigilancia durante la jornada escolar, por lo que, conforme al artículo 1.903, último párrafo, del Código Civil, los titulares de los centros docentes responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los periodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando las actividades escolares.

Para tal 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 139.1 LPAC, 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 de la reclamante, quien en el desempeño de su labor profesional no puede venir obligada a realizar sacrificios patrimoniales. En efecto, tanto este Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 188/2002 y 86/2004, ya citados), como el Consejo de Estado (entre otros, Dictámenes números 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 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.

Del examen del expediente resulta que la reclamante sufrió un daño, consistente en la rotura de sus gafas y un corte en la ceja, al impactar contra ella un balón lanzado por un alumno durante la clase de Educación Física (actividad programada de fútbol sala), sin intencionalidad de dañarla.

Cabe concluir, pues, que la Administración debe reparar el daño sufrido por la reclamante en el ejercicio de su función docente, al igual que este Consejo Jurídico lo estimó en sus Dictámenes 247/2002 y 86/2004, respecto a supuestos similares al presente. También el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 1001/2004), y el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (por todos en su Dictamen 1075/2007), en el que señala:

"Por tanto, concurren todos los requisitos para estimar la solicitud de indemnización formulada por la profesora, puesto que sufrió el percance durante el desarrollo de una clase, mientras impartía docencia en el gimnasio del citado Instituto, cuando un alumno lanzó una pelota de goma en condiciones y circunstancias tales que la interesada no pudo evitar que la pelota le golpeará en la cara y, al caer, las gafas al suelo se rompiera la montura.

En consecuencia, en la medida en que se ha acreditado la producción de un daño y que concurre la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y aquellos daños, tendrá que reconocerse la reparación que ha solicitado la profesora".

No habiéndose discutido el importe en el expediente, la cuantía de la indemnización habrá de coincidir con la anteriormente expresada, más la correspondiente actualización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución sometida a consulta, sin perjuicio de la actualización de la cuantía indemnizatoria indicada en el Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.