



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 5 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a la rotura de unas gafas durante la jornada laboral*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.154/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Mediante escrito presentado el 15 de marzo de 2006 en la Gerencia de Servicios Sociales, D. xxxxx solicita una indemnización de daños y perjuicios por la rotura de sus gafas durante la jornada laboral.



En la reclamación se puede leer: "que trabaja en el C.A.M.P. de xxxxx en esta ciudad de xxxxx, en calidad de C.T.S.A. y que adjunta documento con recibí los hechos que ocurrieron el pasado 7-3-2006 (sic)".

Incorpora un parte de incidencias redactado por el propio reclamante en el que se puede leer: "Estando trabajando en el turno de mañana en módulo número 1, en el pasillo entrando la misma a mano izquierda.

»Eran las 8 h. 20 cuando el usuario/cliente ppppp manipula los carros de la ropa depositando la ropa de color en las bolsas puestas para las toallas. Al recriminar su actitud me dio un manotazo en mis lentes produciendo su caída y como consecuencia de ésta la rotura del cristal izquierdo de las mismas".

Adjunta factura de una óptica por la cantidad de 204,55 euros.

Segundo.- El 12 de mayo de 2006 se inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrándose instructora del procedimiento.

Tercero.- El Director del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos de xxxxx señala, en informe fechado el 9 de marzo de 2007, lo siguiente:

"En relación al incidente acaecido el día 7 de marzo de 2006, durante el turno de mañana, en el que según el libro de incidencias de los usuarios del módulo 1, viene reflejado que un usuario del mismo propina un manotazo en la cara del trabajador Don xxxxx; fruto del cual las gafas del trabajador caen al suelo rompiéndose un cristal. Situación que el trabajador comunica a esta dirección mediante nota interior".

Cuarto.- Concluida la instrucción del expediente, el 30 de marzo de 2007 se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. No constan nuevas alegaciones del interesado.

Quinto.- El 6 de junio de 2007 se formula la propuesta de resolución en el sentido de estimar la reclamación formulada, al considerar que, en virtud de la relación laboral, el reclamante no tiene por qué soportar los daños causados.



Sexto.- El 18 de julio de 2007 la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa desfavorablemente la propuesta de resolución indicada, al entender que, del examen de la documentación, no puede desprenderse que hayan quedado suficientemente acreditados los hechos.

Séptimo.- La interventora adjunta de la Gerencia Regional de Servicios Sociales, en nota de reparo fechada el 23 de agosto de 2007, señala que “una vez examinada la documentación que se acompaña al expediente, se obtiene que no queda suficientemente probado ni constatado que la rotura del cristal de las lentes del reclamante haya sido efectuada por uno de los usuarios del Centro de Atención de Minusválidos Psíquicos de xxxxx. Por tanto, en este caso, para que incurra en responsabilidad patrimonial, deberá acreditarse la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio (manotazo del usuario) y la lesión producida al reclamante (rotura del cristal de las lentes)”.

Octavo.- La Administradora del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos y Centro Ocupacional de xxxxx, informa el 21 de septiembre de 2007, lo siguiente:

“En aclaración del informe remitido por el Director del Centro, referente a una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. xxxxx:

»El Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos de xxxxx, tiene una capacidad para atender a 120 usuarios, (Discapacitados psíquicos), en régimen de Residencia y a 20 usuarios en régimen de Centro de Día, las características de los usuarios son muy variadas y pueden tener en algún momento del día una reacción violenta.

»xxxxx, es un Cuidador Técnico de Servicios Asistenciales, que entre otras muchas funciones debe de ocuparse del aseo y vestido de los usuarios asignados, y del control de sus pertenencias como la ropa, la cual debe de remitir a la lavandería del centro, para su posterior lavado.

»El día 7 de marzo de 2006, durante el turno de mañana, un usuario discapacitado psíquico propinó un manotazo al Trabajador xxxxx cuando manipulaba su ropa, fruto del cual las gafas del trabajador caen al suelo rompiéndose un cristal.



»Dicha situación fue comunicada por el trabajador a la Dirección del Centro y quedó reflejada en el libro de incidencias del "módulo 1", (vivienda de los usuarios), dicho libro refleja las incidencias acaecidas a los usuarios en los tres turnos de trabajo.

»Por todo lo anteriormente expuesto consideramos que queda suficientemente probado que existe una relación de causalidad entre la rotura de las gafas del trabajador xxxxx y el funcionamiento de la Administración".

Noveno.- El 5 de noviembre de 2007 la interventora adjunta de la Gerencia Regional de Servicios Sociales, fiscaliza de conformidad la propuesta anterior.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la letra A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003 del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente del Consejo de



Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 89 y 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.



d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por D. xxxxx, debido a la rotura de unas gafas durante la jornada laboral.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- El criterio de este Consejo Consultivo en Dictámenes tales como el 718/2007, es que existen supuestos en los que ha de ser indemnizado el daño, si éste ha sido sufrido por personal al servicio de la Administración en el desempeño de sus funciones. Se sigue así el criterio del Consejo de Estado, que ha señalado reiteradamente (Dictámenes 1.193/2003, 835/2002, 3.414/2002, 2.375/2002, 2.801/2001 y 1.635/2001, entre otros) que es un principio de la legislación de funcionarios que los servidores públicos deben quedar indemnes en el ejercicio de sus funciones, tal y como señalaba el antiguo artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de carácter básico. Este precepto contiene “un principio general con arreglo al cual del desempeño 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 la relación funcional, y que no tenga su causa material en culpa atribuida al propio funcionario”.

Relacionado con el mencionado artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León el artículo 57.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, recoge en su letra c) el derecho profesional de los funcionarios públicos “a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio establecidas legalmente”.



En estos expedientes, con independencia del carácter laboral, estatutario o funcional de la prestación de los servicios, se plantea el problema de la inexistencia de regímenes específicos a nivel estatal y autonómico, que prevean la indemnización del personal al servicio de la Administración para esos supuestos, por lo que habrá que acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial cuando, fuera de dichos supuestos, se pretenda satisfacer una pretensión de indemnización de algún perjuicio. El Consejo de Estado, en referencia al antiguo artículo 23.4 de la ley estatal, sostiene que este precepto es un principio “directamente aplicable” y “que prescribe que del desempeño de sus funciones no puede derivarse para el empleado público ningún perjuicio patrimonial”.

No hay que olvidar que la cobertura de estos daños se circunscribe en la mayoría de los supuestos a daños materiales, por lo que los perjuicios invocados no se incluyen en el ámbito propio de la relación profesional que le une con la Administración, debido a la inexistencia en el mismo de un sistema regulador de daños y perjuicios, sino que afectan a sus bienes materiales, ajenos a dicha relación, como son, en este caso, sus gafas.

Tal como indica la Audiencia Nacional (Sentencia de 17 de febrero de 2000), “(...) sufre los daños cuya indemnización se pretende no en virtud de la relación funcional que le une con la Administración, que no cubre tales eventos, sino al margen de la misma (...)”. Por ello, en los supuestos en que los eventos dañosos son de carácter material, o afectan únicamente a la esfera patrimonial del interesado, en los que los mismos no encuentran amparo en normas de resarcimiento dentro del ámbito de la relación que une al perjudicado con la Administración, como es el sistema de cobertura de daños de la Seguridad Social o a través de una Mutualidad, se hace preciso acudir a ese principio de indemnidad citado antes y resarcir al perjudicado por los daños sufridos por la vía de la responsabilidad patrimonial.

Por ello, esa clase de expedientes han de ser tramitados y resueltos a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, a pesar de no serlo *stricto sensu*, por lo que una vez que se enmarcan en su seno, han de cumplir los requisitos que la caracterizan.



7ª.- Teniendo por delimitados y pacíficos doctrinalmente los anteriores principios, hay que precisar que, por obvio que parezca señalarlo, los funcionarios, por el hecho de encontrarse vinculados por una relación de sujeción especial con la Administración, no son de peor condición que el resto de los ciudadanos y, precisamente por ello, se despliega sobre ellos la cobertura del principio de indemnidad.

Desde el lado opuesto ha de puntualizarse que la mera presencia de un título de imputación específico a la Administración, distinto de la mera prestación del servicio, no es suficiente para concluir que haya lugar a declarar la responsabilidad patrimonial de aquélla, pues, como es obvio, para ello será imprescindible, además, la concurrencia del resto de los presupuestos y, en particular, de una lesión en sentido técnico jurídico que no haya sido objeto de reparación (Dictamen del Consejo de Estado 3.210/1999, de 10 de diciembre).

El Consejo de Estado ha trazado una clara distinción (analizada en profundidad en sus Memorias de 1998 y de 2003, partiendo de los principios de la antigua legislación de accidentes de trabajo), entre daños producidos “con ocasión” y daños producidos “por consecuencia”, para tomar en cuenta el cumplimiento por la Administración de los niveles exigibles de diligencia, cuidado y atención, de cuya violación resultaría la imputación del daño al servicio administrativo y la obligación de su resarcimiento.

Como señala el Consejo de Estado, esa imputación debe reaccionar contra actividades administrativas “irresponsables”, cumpliendo así también una función de carácter preventivo-sancionador o una función fiscalizadora de la calidad de la actividad administrativa, que impide dejar fuera de consideración ciertos riesgos sufridos por los administrados por la acción administrativa, o el precio que debe pagar la Administración por poder realizar ciertos actos generadores de daños inevitables regularidad o irregularidad de la conducta administrativa causante del daño.

La diáfana doctrina del Consejo de Estado es compartida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que partiendo de la teoría general de la responsabilidad administrativa propugnada y formulada por el Tribunal Supremo, establece peculiaridades para los supuestos de relaciones de sujeción especial frente a la posición del particular (106.2 de la Constitución), en cuyo ámbito sólo de existir funcionamiento anormal del servicio público el resultado



dañoso es imputable a la Administración, mas no en los casos en que el servicio público ha funcionado de forma normal.

Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003, enfoca el problema indicando que “se trata de decidir si, al integrarse libremente el ciudadano en un servicio público, está amparado o no por el derecho que los particulares tienen a ser indemnizados por las Administraciones Públicas por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que exista nexo causal entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, contemplado en los artículos 139 y 141 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o, por el contrario, al asumir voluntariamente los riesgos inherentes al concreto servicio público que presta, tiene el deber jurídico de soportar los daños o perjuicios connaturales a dicho servicio público, de modo que no se pueden calificar de antijurídicos, por lo que no generarían a su favor derecho a una indemnización por el concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sino sólo aquellas prestaciones que deriven de su relación estatutaria con ésta”.

Esta doctrina, que se desarrolló por el Tribunal Supremo inicialmente respecto a actuaciones de la Administración en establecimientos penitenciarios (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de julio de 1988, 13 de marzo de 1989, 4 de enero de 1991, 13 de junio de 1995, 18 de noviembre de 1996, 25 de enero de 1997, 26 de abril y 5 de noviembre de 1997 y 26 de noviembre de 1998, 10 de abril y 13 de enero de 2000), se traslada para su aplicación en un caso como el contemplado, de daños sufridos por el propio funcionario dentro del ámbito de la actuación administrativa. Por ello, en el presente caso habría que buscar algún elemento de anormalidad en la prestación del servicio para hacer a la Administración responsable del resultado producido.

A tal fin, el criterio a tener en cuenta es si ha existido alguna deficiencia en la prestación del servicio y, en su caso, si esta última es o no imputable al funcionario o servidor público (fundamento segundo de la referida Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003).

En el supuesto de funcionamiento normal, el trabajador público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber



jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000 -recurso de casación 9.147/95, fundamento jurídico tercero B).

En el caso de funcionamiento anormal del servicio público, se debe discernir si la deficiencia o anormalidad es consecuencia exclusivamente de la propia actuación del funcionario, en cuyo caso su misma conducta sería la única causante del perjuicio sufrido, con lo que faltaría el requisito del nexo causal, requerido por el apartado 1 del artículo 139 de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, o si la deficiencia o anormalidad del servicio obedece a otros agentes con o sin la concurrencia de la conducta del propio perjudicado.

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003): "En consecuencia, en los casos de reclamación de indemnización por lesión producida a un funcionario público en el seno de su relación funcional, el criterio determinante para ponderar la concurrencia del requisito de la antijuridicidad es la existencia o no de factores de anormalidad en la prestación del servicio, de suerte que cuando la actuación administrativa se realiza de forma normal, siendo el suceso consecuencia de los riesgos inherentes a la profesión del reclamante, la indemnización resulta improcedente".

Este Consejo Consultivo de Castilla y León se ha venido pronunciado sobre esta doctrina repetidamente, incluso en supuestos esencialmente similares, como roturas de gafas durante el desempeño de la tarea laboral, ya sea en sentido desestimatorio (Dictámenes 967/2005, 973/2005, 976/2005, 978/2005, o 202/2007), o estimatorio (Dictámenes 792/2004, 795/2004, 227/2004, 890/2005, 986/2005, 122/2006).

8ª.- El supuesto que se somete a consideración de este Consejo, le obliga a pronunciarse sobre si el accidente laboral es consecuencia de un funcionamiento anormal del servicio (por ejemplo por incumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos, realización de tareas que no le corresponden, conductas de un tercero etc.), o si es consecuencia directa de la



conducta de la propia perjudicada así como sobre la responsabilidad de la Administración que concurriría como consecuencia de cada supuesto.

Es preciso señalar que los informes existentes en el expediente administrativo no hacen análisis alguno sobre el funcionamiento del servicio, limitándose a detallar lo acaecido, como si de los hechos, rotura de unas gafas, deviniera automáticamente la responsabilidad patrimonial, obviando la falta de requisitos esenciales (analizados en la consideración jurídica 4ª).

Y éste es también el criterio de la propuesta de resolución, que hace nacer la responsabilidad de la Administración del principio de indemnidad del funcionario en el desempeño de su cargo, al no existir otra forma de resarcimiento, olvidando la doctrina de este Consejo Consultivo (por todos dictamen 718/2007), la antes referida doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En el presente caso no se pueden tener por acreditados los hechos relatados, dado que la única prueba que existe en el procedimiento es el parte de incidencias y el texto que incorpora lo ha escrito el propio reclamante, sin que se haya practicado prueba alguna, ni siquiera sobre la existencia de un cristal roto en las gafas del reclamante.

No obstante no existir prueba alguna, la responsable del centro de trabajo, la Administradora del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos y Centro Ocupacional de xxxxx, da por buenas las manifestaciones del reclamante, justificando la necesidad de la indemnización en el entorno de las condiciones laborales, más que en el anormal funcionamiento del servicio público, olvidando que bajo el prisma de las relaciones especiales de sujeción, el trabajador público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar; por lo que, en ausencia de funcionamiento anormal, el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial.

Por todo ello, no quedando acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los hechos producidos, ni siquiera la realidad del propio daño, corresponde desestimar la resolución presentada.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a la rotura de unas gafas durante la jornada laboral.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.