



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de mayo de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 4 de abril de 2008, 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 Dña. xxxxx, debido a la rotura de unas gafas durante la jornada laboral.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 316/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Nalda García.

Primero.- Mediante escrito presentado el 21 de marzo de 2007 en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, Dña. xxxxx, trabajadora del "CRA xxxx1" de xxxx2 solicita una indemnización de daños y perjuicios por la rotura de sus gafas durante la jornada laboral.



En la reclamación se puede leer: "Que ejerciendo la docencia en la 'CRA xxxx1 de xxxx2' el día 22 de febrero del presente año, mientras impartía el área de educación física al grupo de 2º ciclo de dicha localidad sufrí un balonazo en la cara con la consiguiente rotura de las gafas".

Adjunta factura de una óptica por la cantidad de 310 euros.

Segundo.- La directora del referido centro escolar, en informe de 19 de abril de 2007, relata lo sucedido puntualizando que "la actividad que estaba llevando a cabo el día anteriormente citado, se encuentra dentro de su programa anual, en la unidad: 'Habilidades básicas: lanzamientos y recepciones'".

En informe fechado el 26 de abril de 2007, el inspector de educación y el Jefe del Área de Inspección Educativa de la Dirección Provincial de Educación de xxxx3, ratifican los hechos.

Tercero.- El 10 de mayo de 2007 se inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial, notificándose la resolución a la reclamante el día 16 del mismo mes.

Cuarto.- A requerimiento del Jefe de Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación, la reclamante realiza declaración jurada de "no haber percibido por las gafas ayudas o indemnización de ninguna Administración o Mutualidad".

Quinto.- Concluida la instrucción del expediente, el 18 de julio 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 de la interesada.

Sexto.- El 13 de marzo de 2008 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada.

Séptimo.- El 17 de marzo de 2008 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta de resolución indicada.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado e), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003 del Pleno, 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 parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Educación, en virtud de lo establecido en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma 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 referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica 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.

No obstante, el hecho de que exista una responsabilidad objetiva no transforma a la Administración en una aseguradora universal de cualquier evento dañoso.



Es sabido que la responsabilidad patrimonial se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos -entendidos éstos en el sentido más amplio posible- y que la Administración responde de los efectos dañosos del funcionamiento normal de aquéllos. De ahí que se deban conocer los límites del servicio público y, para ello, se acuda a los denominados "estándares de servicio" o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores, -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, desde el punto de vista del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar formalizados o no, recogidos o no en un precepto legal, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

Resulta innecesario reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en particular, la derivada de los daños sufridos por los funcionarios con ocasión del desempeño de su trabajo. Esta doctrina ha tenido su plasmación en numerosos dictámenes. En ellos se avanza en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad y, más en concreto, de los criterios de imputación objetiva a la Administración, en atención tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a aquélla del hecho dañoso.

De los referidos dictámenes se desprende que no es en la negación de la relación de causalidad, con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución a los límites de la responsabilidad objetiva, sino en el correcto discernimiento de los criterios de esta imputación. Unos positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en criterios legales expuestos (fuerza mayor, existencia del deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, etc.) o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares de servicio, distinción entre daños



producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el “riesgo general de la vida”, la “causalidad adecuada”, etc).

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

La 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.- Es criterio de este Consejo Consultivo, seguido en dictámenes como el 718/2007, que existen supuestos en 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 de acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial cuando, fuera de dichos supuestos, se trate de satisfacer una



pretensión de indemnización de algún perjuicio. El Consejo de Estado, en referencia al antiguo artículo 23.4 de la Ley 30/1984, 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 ha de olvidarse 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 en 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, sin encontrar 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*; y 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, por obvio que parezca señalarlo, que 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 esto, se despliega sobre ellos la cobertura del principio de indemnidad.



Por otra parte, desde el lado opuesto, se debe puntualizar 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, en sus Memorias de 1998 y de 2003, ha trazado una clara distinción -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 a 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.

Esta doctrina del Consejo de Estado es compartida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, basándose en la teoría general de la responsabilidad administrativa propia del Tribunal, establece peculiaridades para los supuestos de relaciones de sujeción especial frente a la posición del particular (artículo 106.2 de la Constitución), en cuyo ámbito sólo en el caso de existir un 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, 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 ha de buscarse 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 el contenido en el fundamento de derecho segundo de la referida Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 2003:

“Entendemos que la clave para resolver el enunciado conflicto está en la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio y, en su caso, si esta última es o no imputable al funcionario o servidor público.

»En el supuesto de funcionamiento normal, el servidor 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 sino con las prestaciones previstas expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000 recurso de casación 9147/95, fundamento



jurídico tercero B) aunque la doctrina expuesta no tuviese reflejo por razones procesales en su parte dispositiva.

»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.

»En el caso de que ninguna participación hubiese tenido el funcionario o servidor público perjudicado en el resultado producido, debe ser cabalmente resarcido e indemnizado por la Administración Pública de todos los daños y perjuicios que se le hubiesen irrogado hasta alcanzar su plena indemnidad, pero en el supuesto de que hubiese cooperado en el funcionamiento anormal del servicio, la indemnización en su favor habrá de moderarse en atención a su grado de participación.

»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 -roturas de gafas durante el desempeño de la tarea laboral-, ya sea en sentido desestimatorio (Dictámenes 967/2005, 973/2005, 976/2005, 978/2005 ó 202/2007), o estimatorio (Dictámenes 792/2004, 795/2004, 227/2004, 890/2005, 986/2005 ó 122/2006).



8ª.- El supuesto que se somete a la consideración de este Consejo, le obliga a pronunciarse sobre si el accidente es consecuencia de un funcionamiento anormal del servicio o si es consecuencia directa de la conducta de la propia perjudicada y el grado de responsabilidad en que incurriría la Administración en cada uno de los casos.

Como señala la propuesta de resolución, la interesada se encuentra dentro de los supuestos de sujeción especial, no pudiéndose definir el hecho causante como un supuesto de funcionamiento anormal del servicio, al ser una consecuencia de las propias especialidades y un riesgo inherentes a la profesión específica de la reclamante, "siendo responsabilidad de la interesada no haber adoptado las precauciones necesarias en el ejercicio de la actividad docente".

Concurre, por ello, lo que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida. Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual.

Con el mismo se niega, en efecto, que haya de responderse de los sucesos dañosos que acompañan naturalmente al ordinario o normal existir del ser humano -en nuestro caso realizando una actividad docente normal y de forma razonable-, aunque se llegue a la conclusión de que están causalmente ligados a la actuación del responsable, desde un punto de vista estricto, y se concluya también que concurre el antes referido criterio positivo de imputación objetiva del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Se trata, en último término, de negar la responsabilidad por aquellos hechos dañosos que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia. Por eso la concurrencia de este criterio ha de valorarse caso por caso, atendiendo también a la entidad del daño: no podría decirse que el sujeto ha de asumir las consecuencias dañosas de un hecho cuando el mismo presenta caracteres de excepcionalidad, ni tampoco cuando, aun siendo normal en su producción, resulte excepcional la entidad o importancia del daño que eventualmente haya tenido lugar.



**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 Dña. xxxxx, debido a la rotura de unas gafas durante la jornada laboral.

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