



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 2 0 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de noviembre de 2021.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo (EXP. 484/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Orden resolutoria de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, tras la presentación de reclamación indemnizatoria por los daños sufridos por el reclamante que se alegan acaecidos como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo.

2. La cuantía reclamada, 12.600 euros, determina la preceptividad de la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) habiendo sido remitida por la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación, el primer precepto, con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

Reguladora de las Bases del Régimen Local; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, entre otras normas.

4. Concurren los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución (arts. 32 y ss. LRJSP).

Así, en lo que se refiere a la legitimación activa, el reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal del servicio público educativo.

Por otro lado, la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de su titularidad.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 párrafo segundo LPACAP, puesto que se interpone el 22 de julio de 2019 respecto de unos hechos acaecidos el día 5 de noviembre de 2018, cuando por parte de la Dirección del Centro Integrado de Formación Profesional (CIFP) (...) se le deniega la convalidación de la asignatura Desarrollo de Interfaces.

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, se deduce de la documentación incorporada al expediente, que son los siguientes:

El reclamante cursó estudios en el CIFP (...) de la titulación del Ciclo Superior de Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma, en régimen semipresencial.

Durante el segundo curso de la titulación, curso 2017/2018, el día 2 de octubre de 2018, el reclamante presentó ante la Dirección del CIFP (...) la solicitud de convalidación del módulo Desarrollo de Interfaces, perteneciente al Ciclo Superior referido, que había cursado en el Centro Internacional Politécnico, también durante el curso 2017/2018, simultaneando parcialmente los mismos estudios en ambos Centros educativos.

El día 5 de noviembre de 2018 se le deniega dicha solicitud por parte de la Dirección del CIFP (...). Además, consta en el expediente la Resolución definitiva de dicha Dirección, de 18 de diciembre de 2018, en la que se considera que *«La solicitud de convalidación entre módulos profesionales de distintos ciclos formativos de Formación Profesional Específica y de módulos profesionales pertenecientes a los ciclos de formativos de grado medio de Formación Profesional Específica con materias de Bachillerato requerirá*

estar matriculado en un centro docente autorizado para impartir estas enseñanzas que se pretenden convalidar.

Y dado que su solicitud hace referencia al mismo módulo formativo del mismo ciclo, CFGS a distancia Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma, procede desestimar su petición», es decir que se le denegó la convalidación por estar matriculado de la misma asignatura, en un mismo curso, en dos Centros educativos distintos.

Por tanto, todo ello supuso para el reclamante que debiera repetir curso al haber suspendido en el CIFP (...) no sólo la asignatura de Desarrollo de Interfaces, que había aprobado en Centro Internacional Politécnico simultáneamente en el mismo curso 2017/2018 y no se le convalidó, sino porque también había suspendido la asignatura de Acceso de Datos, pues con dos asignaturas suspendidas en un mismo curso no es posible pasar al curso siguiente.

2. El reclamante presentó recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección del CIFP (...) desestimatoria de su mencionada solicitud, ante la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos, la cual dictó la Resolución núm. 118/2019, de 27 de febrero de 2019, por la que se estima el recurso presentando, constando en ella que *«Por tanto, en cumplimiento de la normativa vigente, procede trasladar el expediente académico del (...), donde consta que se ha superado el módulo profesional de Desarrollo de Interfaces, al expediente académico donde conste que dicho módulo no se ha superado, es decir, al expediente académico del CIFP (...), centro donde actualmente cursa sus estudios (...)*».

3. El afectado manifiesta en su escrito de reclamación que, una vez que se dictó la mencionada Resolución de la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos, solicitó por escrito al CIFP (...) la promoción al tercer curso del referido Ciclo Superior, para no repetir curso y perder así un año escolar, pero no se le dio repuesta por escrito, sino que se le comunicó verbalmente que era imposible en tal momento su matriculación en el tercer curso, pues el mismo había comenzado tiempo atrás.

4. Por todo ello, el reclamante considera que se ha producido una actuación administrativa deficiente, que le ha generado un daño, que describe en los siguientes términos:

«El daño causado es de difícil cuantificación pues vendría constituido por el valor de la pérdida de un año de mi vida del que hubiera podido disponer en la forma más conveniente a mis intereses amén de que es sabido que a la hora de acceder al mercado laboral a mayor

edad menores posibilidades. Por todo ello y a los efectos de cuantificar el daño en el valor mínimo de un año de trabajo abonado conforme al salario mínimo profesional anual finado en 12.600 euros para el año 2019 por el Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre de 2018».

III

1. En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el mismo se inició a través de la presentación del escrito de reclamación el día 22 de julio de 2021.

2. El presente procedimiento cuenta con el informe de la Dirección del CIFP (...), el informe de la Dirección General de Formación Profesional y el informe de la Inspección educativa.

3. El presente procedimiento carece de fase de pruebas, si bien el interesado solicitó, con fines probatorios, poder acceder al expediente académico, resoluciones y documentación relativa al presente asunto, sin que la Administración se haya pronunciado al respecto, pero con esta omisión, que constituye una deficiencia procedimental, no se le ha causado indefensión alguna, pues la Administración considera que los hechos alegados por el interesado son ciertos y no cuestiona su veracidad de los mismos en modo alguno, lo que es conforme a lo dispuesto en el art. 77.2 LPACAP.

Asimismo, al interesado se le otorgó el trámite de vista y audiencia, habiendo presentado escrito de alegaciones.

4. El día 14 de junio de 2021 se emitió una primera Propuesta de Resolución, el 15 de junio de 2021 se emitió una Memoria-Propuesta de Resolución, junto con el borrador de la Resolución definitiva y el día 19 de julio de 2021 se emitió el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, pues el órgano instructor considera que no concurre relación de causalidad entre el correcto funcionamiento del servicio educativo y los daños alegados por el interesado.

Al respecto se afirma en la Propuesta de Resolución que *«En el presente caso, debe resaltarse que la normativa prohíbe expresamente que un alumno esté matriculado en el mismo ciclo formativo en las modalidades a distancia y presencial en el mismo curso académico. De acuerdo con el razonamiento de la memoria propuesta, la actuación del reclamante es el elemento determinante para la producción de esta situación irregular, ya*

que omitió deliberadamente información a ambos centros docentes, por lo que cabe concluir que no existe nexo causal entre el daño y la actuación administrativa».

2. En este caso, es preciso partir de una serie de hechos indubitados que se desprenden de la documentación incorporada al expediente administrativo, que son los siguientes:

- El interesado cursó los estudios correspondientes a la asignatura Desarrollo de Interfaces en dos centros distintos en un mismo curso, en el CIFP (...) y en el Centro privado denominado (...), siendo dichos estudios uno semipresencial y otro presencial respectivamente, según se deduce de la documentación referida, y ello lo hizo durante el mismo curso escolar, curso 2017/2018.

En el acta de la comparecencia del interesado ante la Inspección educativa, firmada por el mismo, consta que el alumno manifestó:

«- Durante el primer trimestre del curso 2017/2018 le fue comunicada la calificación negativa que había obtenido en el módulo Desarrollo de interfaces a partir de enero.

- Tuvo conocimiento de que el (...) ofrecía las enseñanzas referidas, impartándose el módulo Desarrollo de interfaces a partir de enero.

- Preguntó en este último centro y le indicaron que no había dificultad en que se matriculara en este módulo, pues posteriormente podría tramitar la convalidación de la calificación obtenida ante el CIFP (...).».

- El interesado cursó la misma asignatura en ambos Centros docentes, de forma simultánea durante un mismo curso escolar, omitiendo a ambos Centros información al respecto, como consta en los informes de ambos Centros incluidos en el expediente (informe de la Dirección del CIFP (...), página 27 del expediente, y el informe del (...) y la documentación de su solicitud a dicho Centro, páginas 61 y ss. del expediente); pues solo así pudo llevar a cabo algo que está prohibido por la normativa aplicable a la materia, ya que en el art. 48.4 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, se dispone que *«Durante un mismo curso académico, un alumno no podrá estar matriculado en el mismo módulo profesional a distancia y en régimen presencial».*

Así, de ello se deduce que si no se hubiera omitido dicha información por parte del interesado, no se le habría permitido cursar los referidos estudios en el (...) y necesariamente nunca habría aprobado en él dicha asignatura.

- A través de la referida Resolución núm. 118/2019, de 27 de febrero de 2019, de la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos, se le permitió al interesado la convalidación de la asignatura Desarrollo de Interfaces, pero dicha Resolución se dictó sin tener en cuenta que el interesado cursó la misma asignatura en dos Centros distintos durante un mismo curso escolar, contraviniendo con ello la prohibición normativa ya expuesta, sin que esta aseveración suponga que este Consejo Consultivo esté entrando a valorar la adecuación jurídica de la misma.

3. El art. 32.1, pfo. 2.º LRJSP establece que *«la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización»*. Efectivamente, para que el daño por el que se reclama resulte imputable a la Administración autora de la Resolución de 5 de noviembre de 2018 (en la que se integra la Dirección del CIFP (...)) han de concurrir todos los requisitos que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene señalando en consolidada doctrina, particularmente y de entrada que el daño provenga en relación de causa a efecto de tal acto administrativo.

Por lo demás, este Consejo Consultivo ha manifestado en multitud de Dictámenes acerca de la responsabilidad patrimonial, como por ejemplo en el reciente Dictamen 454/2021, de 30 de septiembre, que:

«2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, “debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la

responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial". (Fundamento de Derecho cuarto, de la Sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)».

4. En este caso el daño provino de la propia actuación del reclamante, que omitió información a ambos Centros educativos y cursó una misma asignatura en dos

modalidades de presencia incompatibles entre sí. A partir de ahí, la decisión de la Dirección del Centro estuvo influida directa y exclusivamente por la actuación indebida del interesado, el cual omitiendo información académica infringió la prohibición ya referida, obteniendo el aprobado en la referida asignatura en el mencionado Centro privado cuando no debía ni siquiera estar matriculado en ella.

Por ello, el conocimiento por parte de la Dirección del CIFP (...) de la comisión de dicha infracción y lo que ella suponía fue la causa principal que indujo su decisión de denegar tal convalidación y, por tanto, resulta manifiesto que la actuación del interesado, que vulnera la normativa reguladora de la materia, es la única causante de la decisión de la Administración que, a su juicio le ha causado el daño que reclama.

Por todo ello, cabe concluir afirmando que la conducta indebida del interesado ha causado la plena ruptura del nexo causal entre la actuación administrativa y el daño reclamado.

5. Además de todo ello, se debe señalar que aun cuando se considere que la infracción de tal prohibición no tuvo influencia alguna en la decisión de la Dirección del CIFP (...) referida anteriormente, o que tal prohibición no es aplicable a este asunto, en este caso procede señalar que no concurren todos los requisitos legalmente exigidos para poder imputar a la Administración educativa la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo, pues el daño reclamado por el interesado, que según él está constituido por el hecho de perder un año de trabajo y por la dificultad de acceder al mercado de trabajo por hacerlo un año después de cuando hubiera debido, constituye de forma clara un daño hipotético e incierto y no como exige la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial que el daño sea efectivo.

Ello es así porque el interesado no ha demostrado que nada más acabar sus estudios tuviera una oferta de trabajo en espera de tal acontecimiento y porque tampoco prueba que acceder al mercado laboral con un año más le haya causado perjuicio alguno o, al menos, le haya impedido obtener un trabajo por tal motivo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración

Pública educativa, se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.