Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de enero de 2022.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Industria y Comercio en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del actuar administrativo de dicha Consejería (EXP. 616/2021 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 Turismo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del retraso de dos meses del plazo para su toma de posesión como funcionario público, a causa de la suspensión de los plazos administrativos establecida en virtud de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 marzo.

2. La cuantía reclamada, 6.259,72 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 Turismo, Industria y Comercio 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, 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, Reguladora de las Bases del

[*] **Ponente: Sra. de Haro Brito.**

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 por él como consecuencia, presuntamente, del actuar administrativo.

Por otro lado, la Consejería de Turismo, Industria y Comercio está legitimada pasivamente porque se imputa la producción del daño a su actuación administrativa en este caso concreto.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 párrafo segundo LPACAP, puesto que se interpone el 14 de mayo de 2021 respecto de unos hechos cuya fecha final fue el día 15 de mayo de 2020, día en que se produjo de forma efectiva la toma de posesión del reclamante.

6. Por último, procede precisar, antes de entrar a analizar este asunto, que no nos hallamos ante un supuesto en el que un funcionario público haya sufrido un daño a consecuencia del ejercicio de sus funciones públicas, sino que se trata de un particular que reclama un daño que, a su juicio, se ha producido con ocasión de un procedimiento administrativo propio del ámbito del acceso a la función pública, por cuanto aún no había ingresado en la Administración como personal funcionario en el momento en que los hechos se producen.

II

En cuanto a los antecedentes de hecho, en la reclamación formulada por el interesado, se afirma lo siguiente:

«Primero. Que, mediante Resolución de la Dirección General de la Función Pública, de 4 de marzo de 2020, publicada el 13/03/2020 en el Boletín Oficial de Canarias, fui nombrado funcionario de carrera en el en el Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio, Escala de Arquitectos e Ingenieros Técnicos, (Grupo A, Subgrupo A2), Especialidad Ingenieros Técnicos Industriales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y se me adjudica la plaza de J/SEC.SEGURIDAD INDUSTRIAL (19668) en la Consejería de Turismo, Industria y Comercio.

Segundo. Que, en el plazo posesorio señalado en la citada resolución, el 16/03/2020, me persono en la Sede de la S.G.T de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, para la

toma de posesión en la plaza adjudica de J/SEC.SEGURIDAD INDUSTRIAL (19668); si bien, la toma de posesión en dicha plaza no fue diligenciada, debido a la ausencia de personal por las circunstancias derivadas de la aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Igualmente, con fecha 16/03/2020, mediante comparecencia electrónica en el Registro electrónico, solicito que se diligencie mi Toma de Posesión, acompañándola de la documentación requerida al efecto y del Acta de Acatamiento de la C.E., Estatuto de Autonomía y resto de ordenamiento jurídico. (NDE: 0rF145hONx7fKr-op9GanAbVy-FQQ3iBC), con lo que queda realizado el oportuno cumplimiento del trámite exigido en el punto 3 de la referida Resolución de Nombramiento, de acuerdo con el Art. 73 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común.

Tercero. Que el plazo posesorio señalado en la citada Resolución fue suspendido, en aplicación de la D.A.3 del R.D. 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que entró en vigor el mismo día de su dictado. En este sentido, el 23 de marzo de 2020, por la Dirección General de la Función Pública se emitió un comunicado advirtiendo de dicha suspensión de las tomas de posesión derivadas de todos los procesos selectivos que no se hubieran efectuado antes del día 13 de marzo de 2020; es decir, de forma retroactiva a la entrada en vigor de la citada norma.

En cualquier caso, la Toma de Posesión no es un acto administrativo sino una Actuación del Interesado, - que el órgano competente diligencia e inscribe, en el plazo de 3 días, en el correspondiente Registro de Personal, de acuerdo con el Art.1 del Decreto 222/87 y Art. 37 del Real Decreto 364/1995, que desarrollan la Ley 2/1987 de Función Pública Canaria y el Estatuto Básico del Empleado Público- que el Decreto de Estado de Alarma no impide realizar y que la administración tiene el deber de facilitar; considerando en cualquier caso, lo dispuesto sobre Comparecencia de las Personas en el Art. 19 de la Ley 39/2015, de P.A.C.

Cuarto. En el punto 3 de la referida D.A. del RD 463/2020 se posibilita que el órgano competente acuerde mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado cuando éste manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo. En este caso, la suspensión del plazo para la diligencia e inscripción de mi toma de posesión genera graves perjuicios tanto económicos como, a efectos de antigüedad, en mi carrera administrativa.

Quinto. De acuerdo con lo dispuesto en el punto anterior, ratifico mi conformidad - manifestada con mi solicitud de diligencia de mi Toma de Posesión de 16/03/2020- con que no se mantengan suspendidos los plazos, comunicados en la Resolución 23 de marzo de 2020,

de la Dirección General de la Función Pública, de acuerdo con la citada D.A.3º del R.D.463/2020.

Sexto. La declaración del estado de alarma no puede conllevar, ni siquiera indirectamente, la suspensión del derecho fundamental al acceso a los cargos públicos reconocido por el artículo 23 de la Constitución –derecho que se perfecciona con la toma de posesión, según establece el artículo 62.1.d) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)-; ya que no está contemplado en el Art. 55 de la Constitución Española, ni en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que lo desarrolla.

Séptimo. Por lo anteriormente expuesto, con fecha 20/04/2020, se procede a interponer escrito de Reclamación sobre la no Diligencia de Toma de Posesión, en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, sobre la que no obra Resolución por dicho órgano.

Octavo. Con fecha 24/04/2020, se interpone Recurso contra la Resolución, de 23 de marzo de 2020, de la Dirección General de la Función Pública por la que suspende la tramitación de los actos de Toma de Posesión derivadas de todos los procesos selectivos que no se hubieran efectuado antes del día 13 de marzo de 2020, sobre la que no obra Resolución por dicho órgano.

Noveno. Con fecha, 15/05/2020, se procede a la Diligencia de Toma de Posesión por la Jefa de Servicio de Recursos Humanos, mediante documento con NDE 04Kf6LCQPg3TH6E2VjluYGQsqZEXaWGI. Esto es, DOS MESES después de lo solicitado.

Décimo. De acuerdo con el Art. 32 sobre Principios de la responsabilidad, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Undécimo. El daño alegado que se alega es efectivo ya que conlleva un retraso de DOS (2) MESES en mi incorporación en mi puesto de trabajo y evaluable económicamente en dos nóminas en 6.259,72 € brutos; así como en el cómputo del plazo de antigüedad y trienios y para presentarme a Procedimiento de Promoción Interna».

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 14 de mayo de 2021.

2. El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, al que se añade un segundo informe complementario.

Así mismo, no se acordó la apertura del periodo probatorio, pues el interesado no ha propuesto la práctica de prueba alguna. Además, la Administración considera que los hechos alegados por el interesado son ciertos y no cuestiona la 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 el día 27 de octubre de 2021.

3. El día 9 de noviembre de 2021 se emitió un primer Informe Propuesta, junto con el borrador de la Orden resolutoria y el 9 de diciembre de 2021 se emitió un segundo Informe Propuesta, junto con el borrador de la Orden resolutoria definitiva.

Por último, obra en el expediente el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, emitido el día 2 de diciembre de 2021.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, pues el órgano instructor considera que no concurren la totalidad de los presupuestos necesarios y exigibles a fin de reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En relación con ello se afirma en la Propuesta de Resolución que:

«En este sentido, podemos concluir que sí existe una relación causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño expuesto, puesto que el retraso en la incorporación en el puesto de trabajo adjudicado al reclamante en virtud de Resolución de nombramiento de la Dirección General de la Función Pública se produce como consecuencia de la actuación de la Administración, concretamente, del Servicio de Recursos Humanos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, encargado de la formalización de las tomas de posesión en el ámbito de la Consejería.

B) Para que exista responsabilidad patrimonial el daño tiene que ser antijurídico o, lo que es lo mismo, que el perjudicado no tenga el deber de soportarlo (...) .

(...) De lo expuesto, resulta que el reclamante tiene el deber jurídico de soportar el daño provocado por la Administración, consistente en el retraso en la incorporación en su puesto de trabajo como Jefe de Sección de Seguridad Industrial, por los motivos que a continuación se exponen.

En primer lugar, resulta necesario aclarar que, si bien el interesado se refiere en varias ocasiones a una Resolución de 23 de marzo de 2020 de la Dirección General de la Función Pública como el acto en virtud del cual se suspenden las tomas de posesión, lo cierto es que lo que se emitió dicho día fue un comunicado en relación a la tramitación de los actos de cese y tomas de posesión derivados de los procedimientos de movilidad del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma. En este sentido, la mención que el interesado hace a la Resolución en los puntos Tercero, Quinto y Octavo de su escrito se entenderá hecha al comunicado emitido por la misma Dirección General el 15 de marzo de 2020, relativo, este sí, a la suspensión de las tomas de posesión derivadas de los procesos selectivos en curso.

Como es sabido, el 14 de marzo de 2020 se publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, adoptándose con carácter general en su Disposición adicional tercera la suspensión de los términos y la interrupción de los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público, suspensión que dejaría de operar en los supuestos contemplados en sus apartados 3 y 4 que, de manera respectiva, preveían dicha posibilidad cuando: el órgano competente para su resolución, mediante pronunciamiento motivado, acordase las actuaciones o medidas de "ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses" de las personas interesadas en el procedimiento, previa manifestación de su conformidad con que no se suspenda el plazo; y cuando se acordase "la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios".

A este efecto, el 15 de marzo de 2020 la Dirección General de la Función Pública emite un comunicado informando sobre la suspensión de las tomas de posesión derivadas de aquellos procesos selectivos que no se hubieran efectuado antes del día 13 de marzo de 2020, encontrándose entre dichos procesos el del reclamante, que fue nombrado personal funcionario de carrera por Resolución publicada en el Boletín Oficial de Canarias en esa misma fecha. Ante este hecho, el reclamante solicita el 16 de marzo de 2020 que se curse su toma de posesión en la plaza adjudicada, reiterando dicha solicitud hasta en tres ocasiones.

Con la interposición de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, el interesado se remite a lo dispuesto en el punto 3 de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 para poner de manifiesto que la suspensión del plazo para la diligencia e inscripción de su toma de posesión le generaba graves perjuicios económicos y administrativos, motivo por el cual decide ratificar su conformidad con que se no se mantenga la suspensión de los plazos, conformidad que declara haber manifestado el 16/03/2020 junto con la solicitud de diligencia de la toma de posesión pero que, según consta en el expediente, fue manifestada en el escrito de reiteración de la solicitud de fecha 20 de abril de 2020.

Respecto de la prestación de conformidad del interesado, debe tenerse en cuenta que el 3 de abril de 2020, se publica en el Boletín Oficial de Canarias el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, cuyo artículo 16, en relación con los apartados 3 y 4 de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, confería la posibilidad a las personas titulares de los departamentos del Gobierno de Canarias, en el ámbito de sus competencias y mediante resolución motivada, de dejar sin efecto la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos en los casos previstos en dicho Real Decreto.

(...) De este modo, el 7 de abril de 2020, en ejercicio de la habilitación normativa prevista en el artículo 16.2 del citado Decreto-ley, el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad dicta la Orden n.º 47/2020, por la que se acuerda el inicio y/o la continuación de la tramitación de determinados procedimientos en el ámbito del Departamento durante la vigencia del estado de alarma. En virtud de dicha Orden, el Consejero procedió de forma motivada a determinar aquellos procedimientos, dentro del ámbito de su departamento, cuya tramitación debía continuar o iniciarse por concurrir alguna de las razones previstas en el apartado 4 de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, sin que fuera preciso, por tanto, contar con la previa conformidad de la persona o personas interesadas en los mismo.

En este sentido, cabe señalar que en el resuelvo de dicha Orden se estableció la posibilidad de ampliar o modificar la relación de dichos procedimientos mediante Orden del Consejero, por lo que el 28 de abril de 2020 el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad dictó la Orden n.º 60/2020 por la que acordó delegar en la persona titular de la Dirección General de la Función Pública la competencia para ampliar la relación de procedimientos administrativos de su titularidad con objeto de acordar su inicio/tramitación durante la vigencia del estado de alarma.

Así, la Dirección General de la Función Pública emite Resolución de 7 de mayo de 2020, por la que se acuerda la continuación de la tramitación de las tomas de posesión derivadas

de los procesos selectivos en curso, así como el inicio y/o continuación de los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias que se hubieran visto suspendidos durante la vigencia del estado de alarma (publicada en el BOC n.º 91 el 11/05/2020), en virtud de la cual se resuelve acordar el levantamiento de la suspensión de los procesos selectivos finalizados antes de la declaración del estado de alarma, permitiendo con ello la toma de posesión de los aspirantes nombrados como funcionarios y funcionarias de carrera en los puestos que les fueron adjudicados.

Concretamente, se dispuso que: "A partir del 15 de mayo se iniciará el plazo para la toma de posesión de los y las funcionarios/as de carrera que accedieron, por el sistema de acceso libre, a las Especialidades de Ingenieros Técnicos Agrícolas y de Ingenieros Técnicos Industriales, pertenecientes al Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio, Escala de Arquitectos e Ingenieros Técnicos (Grupo A, Subgrupo A2), convocadas por Resolución de 11 de abril de 2018".

De esta forma, la Resolución por la que se acuerda el levantamiento de la suspensión de la toma de posesión del reclamante trae causa de la delegación de competencia efectuada por parte del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, competente para declarar el inicio y/o continuación de la tramitación de los procedimientos administrativos en el ámbito del Departamento, dictando la Orden n.º 47/2020 en base a la habilitación contenida en el artículo 16.2 del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, en relación con el apartado 4 de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo».

Además de todo ello, se añade en la Propuesta de Resolución que *«Finalmente, resulta necesario destacar que, aunque la plaza adjudicada forma parte de la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, correspondiendo al Servicio de Recursos Humanos efectuar la diligencia de asignación del puesto, el Centro Directivo encargado de proceder a la anotación registral de dicha asignación es la Dirección General de la Función Pública, adscrita a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.*

(...) En consecuencia, aunque por parte del Servicio de Recursos Humanos de esta Consejería se hubiera tramitado la diligencia de toma de posesión de (...) con anterioridad a la Resolución de 7 de mayo de 2020, la misma no se hubiera inscrito en el Registro de Personal, dependiente de la Dirección General de la Función Pública, antes del día 15 de mayo de 2020, por lo que la toma de posesión del reclamante no habría resultado efectiva hasta dicho momento. En este sentido, resulta de aplicación el artículo 20 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, en virtud del cual: "los actos inscribibles que reconozcan derecho del personal no surtirán efectos en la Administración de la Comunidad hasta su inscripción en el Registro"».

2. En este caso, está debidamente probado que la Administración suspendió las referidas tomas de posesión en cumplimiento de lo establecido en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, ya referido, y sin que concurrieran los supuestos excepcionales de los apartados 3 y 4 de dicha disposición, que impidieran tal suspensión.

Por tanto, la Administración ha actuado en todo momento conforme a Derecho, lo que implica que el retraso de dos meses que alega el interesado en su toma de posesión (que por otro lado, no es tal, puesto que conforme a lo establecido en las bases específicas de la convocatoria aprobadas por Resolución de 11 de abril de 2018 y publicadas en el BOC de 18 de abril de dicho año, base decimosexta apartado 2 así como en el apartado tercero de la Resolución de 4 de marzo de 2020, tal toma de posesión debería efectuarse en el plazo de un mes contado a partir del siguiente al de la publicación de la misma en el Boletín Oficial de Canarias siendo que dicha publicación se produjo el 13 de marzo de 2020), tiene su origen en el estricto y adecuado cumplimiento de la normativa aplicable, como ya se ha señalado.

3. Este Consejo Consultivo, siguiendo la doctrina jurisprudencial, ha manifestado de forma reiterada y constante, como se hace en el reciente Dictamen 616/2021, de 30 de diciembre, entre otros muchos, acerca de los requisitos necesarios para poder imputar a las Administraciones Públicas la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos lesivos, 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. Así mismo, el Tribunal Supremo ha señalado de forma específica acerca de la antijuridicidad del daño, por ejemplo, en su Sentencia núm. 437/2021, de 24 de marzo, de su Sala de lo Contenciosos-Administrativo, Sección 5.ª, que:

«Lo expuesto remite el debate a la antijuridicidad del daño. En efecto, en términos de suma simplicidad, la institución indemnizatoria que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones comporta, supone la producción de una lesión por el funcionamiento de los servicios y la subsiguiente obligación de las Administraciones de resarcir dicha lesión. Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente, esta institución se funda en razones de igualdad en las cargas públicas, en el sentido de que si es la generalidad de los ciudadanos los que se benefician de las prestación de los servicios públicos, si en esa actividad prestacional de las Administraciones públicas, se ven particularmente afectados determinados ciudadanos, deben ser resarcidos de tales daños particulares, porque, en otro caso, estos verían sacrificados sus derechos en favor de la colectividad. De ahí que se haya considerado la institución con los particulares características de ser objetiva y directa, en cuanto recae directamente en la misma Administración que presta el servicio y no en las personas físicas de que se sirve para hacerlo; de otra parte, porque se configura al margen de cualquier exigencia culpabilística en la producción del daño, del que se hace abstracción, en cuanto lo relevante es el nexo causal, en el sentido de que la lesión traiga causa de la prestación de los servicios, sea este normal o anormal.

(...) De los distintos elementos que requiere esta responsabilidad, nos interesa centrarnos en el concepto de lesión, que adquiere una especialísima trascendencia dado que, si de lo que se trata con la institución es su reparación, constituye dicha lesión el eje de las pretensiones de los ciudadanos perjudicados por la prestación de los servicios públicos; de otra parte, ha sido la configuración de la lesión, en su sentido técnico jurídico, la que ha permitido configurar la institución con las características expuestas.

La jurisprudencia ha determinado la lesión en términos amplios por cuanto, en su sentido técnico jurídico, la constituye todo daño antijurídico, en el sentido de que la antijuridicidad no se refiere ya a la conducta del agente productor del daño, sino que se traslada al ámbito subjetivo del perjudicado, en cuanto lo determinante es que el daño ocasionado --que debe ser evaluable, efectivo, individualizado y acreditado-- no deba ser soportado por el ciudadano, en palabras del precepto antes mencionado, que no tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley.

(...) Ahora bien, si lo que hace el daño que integra la lesión es la antijuridicidad y esta se vincula a la inexistencia de un deber jurídico de soportarlo, el tema del debate se relega a determinar cuándo existe ese deber. En el sentido expuesto, no es casual que el legislador, como hemos visto, haya vinculado tradicionalmente al regular la institución la configuración del daño como elemento esencial de la lesión en base al deber jurídico y no solo a la

obligación de soportarlo. En efecto, es indudable que cuando la norma impone la obligación a un determinado ciudadano o incluso a un determinado grupo de ciudadanos, de soportar el concreto perjuicio que comporta un determinado actuar administrativo, desaparece la antijuridicidad del daño, porque precisamente la obligación comporta la imposición de ese daño. Pero la antijuridicidad desaparece también cuando simplemente existe un deber de soportar el daño, no directamente de la norma, sino como una consecuencia inherente a la misma. Es decir, ya no se trata de un mandato imperativo que conlleva una ejecución obligatoria en caso de incumplimiento como es propio de la obligación; sino una exigencia de la norma que, en sí misma considerada, no puede ser exigida pero que tiene efectos jurídicos. Lo que caracteriza al deber frente a la obligación es que esta se impone de manera expresa por la norma, en tanto que el deber no tiene ese mandato imperativo pero tiene efectos jurídicos».

La presente doctrina resulta ser plenamente aplicable al asunto que nos ocupa, lo que permite concluir manifestando que no concurre uno de los requisitos exigidos por la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial, la antijuridicidad del daño reclamado por el interesado por otro lado, impuesto con carácter general a todas las personas, por las razones que ya se expusieron con anterioridad en este Fundamento y que se resume en que la suspensión acordada deriva de un mandato normativo directo (Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) con plenos efectos jurídicos.

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