Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 2 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) en nombre y representación de (...), por daños sufridos en su centro de trabajo, el C.E.I.M (...), dependiente de dicha Consejería (EXP. 547/2024 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 Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias y Deportes del Gobierno de Canarias, tras la presentación de reclamación indemnizatoria por los daños sufridos por el afectado en su centro de trabajo, el C.E.I.M (...), dependiente de dicha Consejería.

2. La cuantía total reclamada, 19.842,31 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 Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Sector Público (en adelante, LRJSP); y la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, entre otras normas.

4. En primer lugar, este Dictamen ha de tener en cuenta la condición del reclamante de personal al servicio de la Administración a la que se reclama:

4.1. Sobre la preceptividad del dictamen este Consejo ha venido sosteniendo de manera constante, desde su Dictamen 31/2001, de 8 de marzo, en los supuestos de reclamaciones interpuestas por el personal al servicio de las Administraciones públicas, que no resulta procedente la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial ni, en consecuencia, resulta preceptivo el Dictamen de este Organismo, por lo que no procede la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Esta doctrina aparece sintetizada en el Dictamen 62/2022, de 17 de febrero, entre otros muchos, reiterando pronunciamientos anteriores, en los siguientes términos:

«2. En relación con las reclamaciones interpuestas por el personal al servicio de las Administraciones públicas este Consejo Consultivo ha venido sosteniendo de manera constante, desde su Dictamen 31/2001, de 8 de marzo, y en sucesivos pronunciamientos, que a los efectos de la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por daños y perjuicios que genere en su actuar administrativo, ha de diferenciarse entre los supuestos que afecten a particulares de los que interesan a funcionarios públicos, causados a estos últimos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de las funciones que les son propias; es decir, daños que sólo pueden sufrir en virtud de su consideración como tales funcionarios y en el ámbito propio y exclusivo de su relación estatutaria.

En el antes citado Dictamen 209/2015, de 4 de junio, reiteramos nuestra doctrina en los siguientes términos:

« (...) Así, en los Dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo en tales supuestos (DDCC 177/2006, 485/2007 y 204/2009, entre otros), se afirmaba que "desde luego, es a los primeros (los particulares) a los que se refiere explícitamente la Constitución (cfr. artículo 106.2) y la LRJAP-PAC (cfr. artículo 139) cuando establecen el derecho indemnizatorio por lesión en bienes y derechos, salvo fuerza mayor, por el funcionamiento de los servicios públicos, por muy amplia que sea la inteligencia de éstos. Y, ciertamente, es clara la diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por su relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, no siendo equiparables a los funcionarios ni siquiera los que se relacionan contractualmente con la Administración, pues su relación

con ella no es de servicios y, por ende, es contractual la responsabilidad que sea exigible entre ambas partes del contrato».

Como hemos manifestado también reiteradamente (por todos, Dictámenes 61/2019, 245/2018, 579/2018, 204/2009, 485/2007), existe una radical diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por estar insertos en una organización con la que guardan una relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, los cuales son extraños a la organización administrativa (Dictamen 11/2006, de 11 de enero y los que en él se citan). Por esta razón, el Consejo de Estado afirma, con base en los entonces vigentes arts. 139.1 y 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que las reclamaciones formuladas en el ámbito de una relación estatutaria no deben ser tramitadas por el procedimiento previsto en este último precepto y regulado en 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 (ahora LPACAP y LRJSP); de donde deriva que no procede recabar su dictamen ni, por ende, su emisión en caso de que se haya solicitado.

Lo relevante a estos efectos es que el procedimiento de responsabilidad patrimonial está dirigido a resarcir los daños que el funcionamiento de los servicios públicos cause a los particulares, condición que no ostenta el personal al servicio de la Administración; todo ello sin perjuicio de la procedencia de un eventual resarcimiento por otros cauces.

3. Sin embargo, lo indicado en el número anterior no implica que la Administración carezca del deber de resarcir las lesiones que sufran sus funcionarios al realizar o cumplir sus deberes funcionariales, estando previsto específicamente en la normativa sobre Función Pública [cfr. art. 23.4 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que continúa en vigor hasta que se den las condiciones previstas en la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, siendo actualmente de aplicación, en el mismo sentido el art. 14.d) de la misma y el 82.4 de la Ley autonómica 2/1987, de la Función Pública Canaria], de manera que parece clara su exclusión del régimen general de responsabilidad patrimonial o, si se prefiere, del que afecta a los particulares. (...) Como ya ha señalado este Consejo Consultivo, si el derecho de los funcionarios a ser indemnizados por el funcionamiento administrativo no se corresponde con la responsabilidad patrimonial general de la Administración frente a los particulares, sino con el deber específico de ésta de reparar los daños que aquél cause a su propio personal, el procedimiento a seguir para tramitar la reclamación de indemnización en que se materializa el ejercicio de tal derecho no debe ser el que se contiene en la LPACAP y 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Al respecto, procede señalar que no está regulado un procedimiento general para la resolución de los supuestos de indemnización por razón del servicio, pese a que debiera haberlo como razonadamente pone de manifiesto el Consejo de Estado. Ciertamente se prevén en el Ordenamiento Jurídico distintas vías procedimentales para tramitar indemnizaciones a funcionarios; pero todos estos procedimientos específicos no son equiparables al ordenado en la LPACAP y en la LRJSP para las reclamaciones de los particulares, donde se establece como preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

4. En consecuencia, conforme a nuestra reiterada doctrina expuesta, cumple concluir que no es preceptivo el dictamen de este Consejo, no procediendo así la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto».

4.2. La doctrina expuesta descansa en la sostenida por el Consejo de Estado, que como línea de principio ha sentado que las reclamaciones formuladas en el ámbito de una relación estatutaria no deben ser tramitadas por el procedimiento de responsabilidad patrimonial (666/2020 y 221/2021, entre otros). Sin embargo, para el propio Consejo de Estado esta doctrina no reviste carácter absoluto, sino que resulta matizada atendiendo a determinadas circunstancias que, a la postre, permiten y avalan el cauce del citado procedimiento -y, por ende, la preceptividad del dictamen del órgano consultivo-, en las reclamaciones interpuestas por el personal al servicio de las Administraciones públicas.

En líneas generales, en relación con los perjuicios que sufren los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado se ha referido reiteradamente al deber de la Administración de velar por los servidores públicos, pudiendo ser -citado por todos- el Dictamen 16/2020, de 19 de marzo, que incide en la existencia de un «*deber de la Administración de proteger a sus servidores de cualesquiera consecuencias perjudiciales que el funcionamiento del servicio pueda ocasionarles».*

Ahora bien, como también constata en su Memoria correspondiente al año 2003, *«gran parte de las reclamaciones formuladas por los funcionarios para el resarcimiento de los daños y perjuicios, que consideran haber sufrido en el seno de la relación de servicios profesionales que les une a la Administración, no son subsumibles en los supuestos de indemnizaciones por razón del servicio regulados en nuestro ordenamiento (...), circunstancia que no implica, de suyo, en tales supuestos, la indefensión de los funcionarios ya que, como ha considerado en reiteradas ocasiones el Consejo de Estado, el citado artículo 23.4 de la LMRFP contiene un principio de carácter general cuya virtualidad no puede entenderse agotada por falta o insuficiencia de su desarrollo reglamentario. Según ese principio, del desempeño de sus funciones no puede derivarse para el empleado público ningún perjuicio patrimonial. En este ámbito, por tanto, rige el principio de indemnidad, de*

modo que quien sufre daños en ejercicio de funciones públicas o con ocasión de él, sin mediar dolo o negligencia de su parte, debe ser resarcido por causa que se localiza en la propia concepción y efectos de la relación funcionarial (Dictamen 522/91, de 23 de mayo de 1991)».

En consecuencia, se afirma *«la aplicación preferente de la legislación sectorial correspondiente, de modo que sólo será posible acudir a lo dispuesto en la Ley 30/1992 cuando aquélla no regule todos los aspectos posibles relacionados con los daños producidos a los funcionarios públicos o cuando conduzca a resultados inicuos. Y, desde luego, habrá de acudirse a los referidos preceptos de la Ley 30/1992 cuando exista un título específico de imputación de responsabilidad a la Administración, distinto y autónomo del que está representado por la relación funcionarial y la prestación del servicio en cuyo seno se haya producido el efecto lesivo. Debe añadirse, no obstante, 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 hay 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 3.210/99, de 10 de diciembre de 1999)».*

También han de tenerse en cuenta los Dictámenes del Consejo de Estado 666/2020, de 3 de diciembre y 222/2021, de 27 de mayo, en los que se acoge su doctrina en los siguientes términos:

«Es doctrina consolidada de este Alto Cuerpo Consultivo que los daños sufridos por los servidores públicos no se deben canalizar, en sentido propio, a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino en virtud del deber de protección que compete a esta respecto de su personal. Así, en la Memoria del Consejo de Estado de 1983 se decía:

"Es importante observar que la responsabilidad objetiva así configurada se ciñe al ámbito extracontractual, excluyendo, por tanto, aquellos supuestos en los que la posición de los administrados respecto de la Administración no es simplemente la derivada de la supremacía general de ésta, sino que se halla articulada en términos de sujeción especial, a través de concretas relaciones estatutarias, contractuales, concesionales e incluso de tipo más específico, como puede ser la relación expropiatoria y la relación urbanística (...) .

Ya antes se ha expresado que no opera la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando existe una relación de sujeción especial, como por principio la hay entre la Administración y sus agentes o funcionarios. Pero en el marco estatutario de esa relación existen previsiones por las que, sin presuponer necesariamente la existencia de una imputación directa de responsabilidad a la Administración, ésta asume obligaciones indemnizatorias en reparación de daños y perjuicios que puedan sufrir sus funcionarios al desempeñar y cumplir sus obligaciones".

Por su parte, la Memoria del Consejo de Estado del año 2003 indicaba:

"En el estatuto de la función pública, entendiendo por tal el conjunto de normas que regulan la relación jurídica entre la Administración y sus funcionarios, existen previsiones (generales o especiales para determinados empleados públicos) sobre la indemnización de los daños que el funcionario pueda sufrir a consecuencia o con ocasión de la prestación de sus servicios y existe, también, un sistema de cobertura de contingencias (así, el régimen de clases pasivas) que constituye una modalidad de aseguramiento con sus mecanismos de cotización y de prestaciones.

Las previsiones de resarcimiento que se formulan ante la Administración eventualmente productora de un evento lesivo tienen, conforme a Derecho, una vía formal adecuada, en función del instituto jurídico del que trae causa la obligación de reparación en cuestión. Con carácter general, el Consejo de Estado ha venido reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante, y la correspondiente reparación del daño, tiene otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, cual sería, entre otros, el caso en que el daño se produce en el seno de una relación de servicios profesionales. Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, para que, como ya afirmara el dictamen número 54.319, de 5 de diciembre de 1990, "no pueda ser conceptuado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria".

En definitiva, al tratarse de una reclamación formulada por un funcionario público, fundada en las incidencias sobrevenidas en el ámbito estatutario y en su régimen de prestación de servicios, debe ser sustanciada, primariamente, en el seno de esa relación específica, y no a través del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración (dictamen 4.757/98, de 25 de marzo de 1999). Esta posición encuentra además apoyo inicial en el hecho de que esas reclamaciones deducidas por los funcionarios no podrían ser con rigor calificadas, al menos en principio, como supuestos de responsabilidad "extracontractual" (que son precisamente, como se ha señalado, los que regulan los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992), sino que habría de situarlas en el marco de la relación funcionarial existente, aunque en la práctica se tramiten también como reclamaciones de responsabilidad extracontractual".

Esta doctrina ha sido recientemente ratificada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en tres importantes sentencias, de fechas 8 de julio de 2020 (recurso número 2519/2018), 15 de julio de 2020 (recurso número 6071/2018) y 28 de septiembre de 2020 (recurso número 6137/2017). En la primera de ellas se expresa:

"Los empleados públicos se encuentran en una situación estatutaria y se vinculan a la Administración como consecuencia de una relación de servicio. Las disposiciones legales y reglamentarias que la rigen -que no se aproximan desde luego al ámbito de lo

extracontractual- han determinado tradicionalmente, y previsto en forma expresa, que los daños y perjuicios que los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad sufran en el ejercicio de la función pública, sin mediar ningún tipo de dolo o negligencia, deben ser resarcidos por la propia Administración en virtud del principio de resarcimiento o de indemnidad, que resulta ajeno a la responsabilidad patrimonial".

La última expresión se repite en la sentencia citada de 28 de septiembre de 2020.

Sin embargo, esta aplicación preferente del cauce específico para indemnizar por los perjuicios que el desempeño de su servicio ocasione a los servidores públicos no impide de modo radical y absoluto, acudir a la legislación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. En efecto, a este respecto la Memoria del Consejo de Estado del año 2003 precisaba:

"Por tanto, atendiendo a la legislación vigente, podría sostenerse que para sustanciar las reclamaciones formuladas por funcionarios, en su condición de tales y al menos de manera directa, no debe partirse de 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, preceptos que rigen la responsabilidad "extracontractual" de las Administraciones públicas.

Pero, admitido lo anterior y teniendo en cuenta la gran variedad de supuestos de reclamaciones de daños y perjuicios que pueden presentarse, ello no se traduce en que bajo ninguna circunstancia quepa la reclamación de un funcionario amparada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 ni, mucho menos, que los principios dimanantes de tales preceptos no deban tomarse en consideración para resolver una pretensión indemnizatoria de un funcionario. Es más, nada impide que pueda aplicarse el contenido de los artículos 139 y siguientes en el ámbito de las reclamaciones formuladas por los funcionarios para colmar aquellas eventuales insuficiencias que puedan existir en la legislación sectorial aplicable. Precisamente la falta de una regulación adecuada y completa de la compensación de daños sufridos por los funcionarios con ocasión y a consecuencia del servicio ha llevado al Consejo de Estado (Memoria de 1998) a proponer la vía del artículo 139 de la Ley 30/1992 "cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurran el resto de los presupuestos exigidos en los preceptos mencionados"».

El criterio seguido por el Consejo de Estado, en esencia, se resume en que, si bien como regla general el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede cubrir todos los supuestos de daños sufridos por los funcionarios públicos, sí cabría recurrir a este procedimiento en aquellos casos en los que no exista una vía específica en el régimen de la función pública para exigir y resarcir tales daños o, incluso, en aquellos casos en los que estando previsto un cauce, su aplicación no

repare los daños causados, siempre y cuando concurran el resto de los presupuestos que conforman el instituto de la responsabilidad patrimonial.

4.3. Los Consejos Consultivos autonómicos también siguen en líneas generales la doctrina sentada por el Consejo Estado, tanto en lo que se refiere a la viabilidad del procedimiento de responsabilidad patrimonial en estos casos como, en consecuencia, a la preceptividad del dictamen [Dictámenes de la *Comisión Jurídica Asesora de Cataluña* 28/2014, 61/2010 -acoso laboral- ó 9/2022. En el mismo sentido Dictámenes del *Consejo Consultivo de la Región de Murcia* 103/2014, 335/2015, 18/2016, 335/2018, 361/2018, 94/2020, 110/2020, 217/2020, los emitidos por el *Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha* 124/2019, 243/2011, 104/2012, 182/2013 y 118/2020, entre otros, o los de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid, Dictámenes 415/2019, 3/2020 y 17/2021].

4.4 Por su parte, el Tribunal Supremo ha venido sosteniendo la posibilidad de que los servidores públicos puedan reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial planteadas (SSTS de 10 de junio de 1997, 3 de noviembre de 2008, 1 de febrero de 2003, 5 de abril de 2021 ó 14 de abril de 2000), en aquellos casos en los que se pretende una indemnización de daños y perjuicios que no encuentra en el régimen de la relación de empleo o de la prestación del servicio una respuesta específica; por lo tanto, podrían operar las previsiones de la responsabilidad extracontractual, con fundamento en el principio de indemnidad. Asimismo, la STS de 10 de abril de 2000 aclara que el sujeto activo de la relación jurídica de responsabilidad extracontractual por funcionamiento de un servicio público puede ser un simple particular o un servidor público.

No obstante, la reciente Sentencia de 8 de julio de 2020, relativa a la indemnización a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad por los daños sufridos, sin culpa o negligencia de su parte, como consecuencia de las actuaciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen las funciones propias de su cargo, así como las Sentencias 18 de enero, 15 de julio y 28 de septiembre de 2020 y de 10 de junio, 7 de julio y 2 de noviembre de 2021 (igualmente referidas a reclamaciones presentadas guardias civiles o policías que sufran lesiones o daños en el acto del servicio como consecuencia de actuaciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin culpa o negligencia propias, las funciones propias de su cargo), abordan reclamaciones planteadas por funcionarios de la Guardia Civil por los daños que le han sido irrogados por terceros, lo que permite argumentar al Tribunal Supremo en el sentido de que estos daños no se configuran como lesiones, en el sentido técnico-

jurídico de la responsabilidad extracontractual de la Administración, ya que *no son imputables a una administración pública porque la causa de la lesión o daño sufrido por el agente no ha sido una actuación normal o anormal de un servicio público imputable a la actuación administrativa, ni ha sido ésta la que produce un daño resarcible que el perjudicado no tiene obligación de soportar.*

Es por ello que el recurso a la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración sigue siendo posible en los términos planteados por el Consejo de Estado en sus recientes dictámenes posteriores a estos pronunciamientos del Tribunal Supremo, de tal forma que la aplicación preferente del cauce específico para indemnizar por los perjuicios que el desempeño de su servicio ocasione a los servidores públicos no impide de modo radical y absoluto, acudir a la legislación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en aquellos caso en los que no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurran el resto de los presupuestos que conforma la responsabilidad patrimonial de la Administración.

4.5. En definitiva, la doctrina sustentada hasta ahora por este Consejo parte exclusivamente del criterio general ya señalado de que cuando los hechos en que se fundamenta la reclamación se producen en el ejercicio y con ocasión de la actividad estatutaria o de la laboral, las reclamaciones se han de sustanciar en el seno de la relación jurídica que vincula al empleado con la Administración, sin que quepa por tanto el recurso al procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración ni, por ende, la emisión de Dictamen por este Consejo.

No obstante, dado el sentido de la doctrina mantenida también de forma constante por el Consejo de Estado y acogida por la generalidad de los Consejos Consultivos, sin que esta doctrina suponga contravención de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, el Pleno de este Organismo, mediante Acuerdo de 17 de febrero de 2022, ha completado la misma a fin de acoger las excepciones que posibilitan el planteamiento de estas reclamaciones por el personal al servicio de las Administraciones públicas, aplicando el principio de indemnidad, y, en consecuencia, emitir en estos procedimientos un dictamen que entre en el fondo del asunto. Sin embargo, esta valoración ha de ser analizada caso por caso, teniendo en cuenta si los daños por los que se reclama derivan o no del funcionamiento del servicio público y,

en caso afirmativo, del cumplimiento de los restantes requisitos que conforman la responsabilidad patrimonial de la Administración.

4.6. En el presente caso, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, ha de constatarse en primer lugar la inexistencia de un procedimiento específico para la reclamación de los daños producidos (lo que permite utilizar la vía de la reclamación de responsabilidad de la Administración regulado en el artículo 32 de la LRJSP y concordantes); y ha de atenderse también, como se desprende del relato de los hechos que se expondrá posteriormente, a la circunstancia de que los daños sufridos por el interesado tienen su origen en un hecho lesivo ajeno al ejercicio de las funciones propias del afectado, pues, si bien el mismo desempeña su trabajo en el C.I.E.M (...), sus funciones son de carácter exclusivamente docente y educativas, no estando encargado por ello de labores de vigilancia, seguridad, custodia y contención de los menores infractores internados en dicho Centro.

A mayor abundamiento, el hecho lesivo, como se verá, no se produjo con ocasión de la realización de sus funciones, sino de forma ajena a las mismas y de modo casual.

Por tanto, en aplicación de los criterios doctrinales expuestos, destacando que el hecho lesivo es ajeno a sus funciones educativas y docentes, procede considerar que nos hallemos ante un claro supuesto de responsabilidad patrimonial y por ello, sin olvidar la cuantía reclamada (19.842,31 €), se considera preceptiva la emisión de este Dictamen.

5. 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 afectado 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 personales sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal del servicio público para el que desarrolla su actividad laboral.

Por otro lado, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno está legitimada pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de su titularidad, ya que el hecho lesivo se produjo a partir del funcionamiento de un Centro de su titularidad.

6. En lo que se refiere a la cuestión relativa a si la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 párrafo segundo LPACAP, es

decir de forma no extemporánea, pues el hecho lesivo se produjo el día 21 de febrero de 2019, las lesiones tardaron 230 día en curar, y los hechos fueron objeto de proceso penal que finalizó con la Sentencia de 23 de marzo de 2021, del Juzgado de Menores n.º 2, de Santa Cruz de Tenerife, lo que interrumpió el plazo de prescripción de su derecho a reclamar, y la reclamación se presentó el día 15 de septiembre de 2021.

7. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tal excesiva dilación. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, constan en el informe emitido por el servicio de justicia juvenil de la Dirección General de Protección a la Infancia y a la Familia en los siguientes términos:

«Primero.- Que sobre las 18:30 horas del día 21 de febrero de 2019 en el patio central de la unidad 5 del C.I.E.M. (...), el Joven (...), con ánimo de menoscabar la integridad física del interno (...), le propinó un puñetazo en la cabeza, sumándose a la agresión otros internos, momento en el que (...) fue auxiliado por el educador (...), que trató de protegerlo con su cuerpo para evitar que continuaran agrediéndolo. A pesar de ello un grupo numeroso de internos, cuya identidad no ha podido determinarse, no depuso su acción y continuó golpeando a (...), llegando a recibir (...) numerosos golpes en la espalda, la cabeza y las piernas.

A consecuencia de los referidos hechos (...) sufrió lesiones que según se refleja en el informe médico forense, de fecha 21 de noviembre de 2019, realizado por (...), precisaron para su curación de una primera asistencia facultativa (reconocimiento, radiología y medicación ad hoc) seguida de tratamiento quirúrgico y rehabilitador, tardando en curar 230 días impeditivos para sus ocupaciones habituales, siendo 5 de ellos hospitalarios, y

restándole como secuelas hombro izquierdo doloroso en grado bajo y perjuicio estético ligero en grado bajo.

Segundo.- Que por Sentencia de 23 de marzo de 2021, del Juzgado de Menores nº2, de Santa Cruz de Tenerife, se absuelve a los jóvenes (...) y a (...) de los hechos enjuiciados al tratarse de una pelea multitudinaria de muchos internos, no existiendo pruebas susceptibles de enervar la presunción de inocencia de los referidos jóvenes expedientados.

Tercero.- Con fecha 9 de junio de 2021, mediante Sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial se desestima el recurso de apelación interpuesto por (...) contra la referida sentencia dictada por el Juzgado de Menores nº2 y se confirma la resolución recurrida».

2. En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial:

2.1. El procedimiento se inició a través de la presentación del escrito de reclamación el día 15 de septiembre de 2021.

2.2. Posteriormente, por Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, n.º 428, de fecha 10 de mayo de 2024, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el representante del interesado.

2.3. El presente procedimiento cuenta con el referido informe el servicio de justicia juvenil de la Dirección General de Protección a la Infancia y a la Familia.

2.4. Además, este procedimiento carece de fase de prueba, pues el interesado no propuso la práctica de prueba alguna en su escrito de reclamación y la Administración considera que los hechos son ciertos (art. 77.2 LPACAP).

2.5. Asimismo, al interesada se le otorgó el trámite de vista y audiencia, no habiendo presentado alegaciones.

2.6. Tras todo ello, se emitió un primer Informe-Propuesta de Resolución del servicio de régimen jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, de 5 de agosto de 2024, Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, de 8 de agosto de 2024, y el Borrador de la Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias.

III

1. La Propuesta de Resolución estima la reclamación formulada, pues el órgano instructor considera que concurre relación de causalidad entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños reclamados, estando conforme con la cuantía de la indemnización solicitad por el interesado (19.842,31 €).

En la Propuesta de Resolución se afirma que *«SIETE.- Los daños se vinculan con el deficiente funcionamiento del servicio público en el centro de internamiento derivado de la omisión del deber de vigilancia necesaria, ya que no se ha evitado el ataque del interno al agredido, hecho que determina por sí mismo la existencia de responsabilidad patrimonial.*

Además, en el caso analizado es patente que el daño ha sido producido por terceros (los menores internos) sobre quien en abstracto podría plantearse la exigencia de la responsabilidad de forma directa. Sin embargo el supuesto contemplado presenta la particularidad de que los terceros implicados en la causación de los daños, los autores materiales de los mismos, se encontraban bajo la custodia o dentro de la organización, institución o servicio público de la Administración (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1975, 4 de enero de 1991, o de 5 de noviembre de 1997), circunstancia determinante para la imputación de los daños a la entidad titular del mismo. Asimismo, existe abundante jurisprudencia que reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial de una Administración Pública por los actos dañosos realizados por menores bajo su guarda. Esta relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño producido es directa, inmediata, y debidamente acreditada, puesto que se ha constatado la agresión, por parte de los menores internos, al reclamante, cuya consecuencia directa e inmediata han sido los daños físicos alegados en la reclamación, sin que concurriera culpa o dolo en el reclamante.

OCHO.- El mal funcionamiento del servicio público ha causado al interesado un daño efectivo y evaluable.(...) sufrió lesiones de las que tardó en curar 230 días, dato que queda acreditado mediante informe médico forense de 21 de noviembre de 2019, lesiones que no se debieron a la conducta del propio perjudicado. En razón de los daños, los días de baja médica y las secuelas, procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial y abonar al reclamante la indemnización solicitada que asciende a 19.842,31 €».

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

– Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

3. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 527/2024, de 23 de septiembre, entre otros muchos, se ha manifestado que:

« (...) el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. En este caso, la Administración no ha puesto en duda la realidad del hecho lesivo referido por el interesado, ni tampoco sus consecuencias físicas padecidas por el mismo, pues tal hecho no sólo es notorio, sino que consta como hecho probado en las resoluciones judiciales incorporadas al expediente.

Asimismo, la Administración reconoce el mal funcionamiento del Servicio en lo que se refiere, concretamente, a la seguridad del personal e internos del C.I.E.M. (...), como el propio acontecer del hecho lesivo demuestra *per se*.

5. Por todo ello, procede afirmar que se ha demostrado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento deficiente del Servicio y el daño reclamado

por el interesado, sin que concurra concausa, pues no le es exigible al mismo otra actuación distinta a la acontecida en este supuesto.

6. En cuanto a la indemnización reconocida está debidamente justificada y es proporcional al daño sufrido por el interesado.

En todo caso, dicha cuantía, debe actualizarse en el momento de dictar Resolución con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima plenamente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública autonómica, es conforme a Derecho de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento III del presente Dictamen.