

Expediente: 35/2004

Objeto: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial.

Dictamen: 39/2004, de 22 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de noviembre de 2004,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 4 de noviembre de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra el escrito del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, por el que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por doña ... , en solicitud de indemnización por lesión en su salud derivada del funcionamiento anormal del servicio público educativo. Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 199/03), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 366/2004, de 25 de octubre, del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, ordenando la remisión de dicho expediente al Consejo de Navarra para su dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito registrado el día 2 de julio de 2003, doña ... formuló reclamación de indemnización por daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en la cuantía de 175.897,49 euros más el interés legal de demora de la misma.

La reclamación parte de los hechos siguientes:

1) La reclamante se incorporó en el curso 1988-1989 como maestra al centro de ..., siendo designada Directora en contra de su voluntad y permaneciendo en el cargo (a la vez que en el de maestra) hasta el curso 1993-1994. En dicho período comenzó a padecer trastornos ansio-depresivos y fue medicada, y luego taquicardias paroxísticas supraventriculares y se le contraindicó todo esfuerzo físico intenso, porque todos ellos podrían ser desencadenantes de la patología cardiaca que luego se le detectó.

2) En el curso 1995-1996 pasó al centro público de educación infantil y primaria de ... de Pamplona, donde le comunicaron su nombramiento como Directora, a lo que se negó alegando su estado de salud, que no llegó a desempeñar. Asimismo le propusieron para Secretaria de la Junta Directiva, que también se negó a ocupar, pero las presiones a la que la sometieron le generaron una nueva crisis en su enfermedad, que se agravó. Al curso siguiente, la presionaron para desempeñar el cargo de Jefa de Estudios, que se vio obligada a aceptar, pues en otro caso le amenazaban con su nombramiento como Directora. Fue Jefa de Estudios durante tres años, en los que la sobrecarga física y mental se acentuó y su estado de salud empeoró sensiblemente.

3) En el curso 1999-00, el Colegio fue partido en cuatro centros. Fue presionada para desempeñar el cargo de Directora de ..., que, aún sin nombramiento, se vio obligada a ejercer, y a la vez los cargos de Profesora y Jefa de estudios del centro ya existente. Su trabajo y su responsabilidad se multiplicaron, así como su enfermedad.

4) El último día del curso 1999-00, se le comunicó su cese como Jefa de Estudios y a la vez como Directora del nuevo centro por razones económicas; “lo que fue la gota que desbordó el vaso”, al sentirse humillada, burlada y desacreditada.

En septiembre, volvió a su puesto de profesora. Los alumnos, padres y profesores le preguntaban sobre su cese y los comentarios irónicos de sus compañeros eran continuos. Su enfermedad empeoró y cayó, el 25-09-00, en un proceso de incapacidad temporal del que no pudo salir.

5) Desde entonces estuvo de baja por cuadro ansioso-depresivo reaccional o trastorno mixto ansioso-depresivo. El 15-07-02 fue jubilada por incapacidad permanente absoluta para toda profesión u oficio a la edad de 48 años.

El fundamento de su reclamación estriba en que el Departamento de Educación, conociendo su enfermedad y el riesgo que podían entrañar para la misma la sobrecarga física y mental y las alteraciones emocionales derivadas del trabajo y de la responsabilidad que se le iban imponiendo, no sólo no impidió que se dieran esas circunstancias, sino que las provocó directamente, faltando a sus deberes derivados de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y de las leyes básicas de la función pública, e incluso vulnerando su derecho constitucional a la integridad física y moral.

En consecuencia, entiende que concurren los requisitos para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La indemnización, de acuerdo con las tablas de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre seguros privados, actualizadas por resolución de 23-01-03 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, comprende los conceptos de invalidez permanente absoluta (146.650,498 euros) e incapacidad temporal durante 655 días (29.247 euros), lo que hace un total de 175.897,49 euros.

A su escrito de reclamación acompaña la resolución por la que se le jubiló por incapacidad permanente para el servicio; y cuatro informes

médicos elaborados a petición de la paciente. Los informes del Dr. ..., de 18 de enero de 2001, y de la Dra. ..., de 27 de marzo de 2001, aluden a que “existen circunstancias ambientales estresantes en su entorno laboral” y “riesgos de personalidad premórbida ansiosa”, estableciendo “como diagnóstico más adecuado el de trastorno mixto ansioso depresivo”. El Dr. ... informa, con fecha 14 de mayo de 2001, que desde 1990 la paciente fue diagnosticada y tratada de taquicardias paroxísticas supraventriculares, presentando en la fecha de su emisión (mayo de 2001) una recaída coincidente con una evolución desfavorable de su trastorno ansioso-depresivo. Y el informe del Dr. ..., de 30 de mayo de 2002, señala que la paciente, conocida en dicha consulta desde 1988, fue atendida en varias ocasiones por procesos respiratorios agudos, y en alguna ocasión por cuadros de tipo lumbociatalgia; en varias ocasiones por problemas de ansiedad; y que el 25-09-00 acudió “presentando un cuadro ansioso muy importante que lo manifestaba en clara relación laboral”, siendo dada de baja laboral por “cuadro ansioso-depresivo de tipo reaccional”; posteriormente, tras una mala evolución, fue derivada a un especialista en Psiquiatría quien considera que la evolución del proceso a pesar de los diversos tratamientos es tórpida y con tendencia a la cronicidad, persistiendo las importantes alteraciones conductuales que le impiden desarrollar tareas habituales, incluidas las laborales; y “hace especial hincapié en la incapacidad laboral, ya que la sensación de angustia con importante sintomatología fóbica se manifiesta fundamentalmente en relación con la temática laboral”.

Instrucción: informe

El Servicio de Inspección Técnica y de Servicios del Departamento de Educación emitió informe con fecha 4 de septiembre de 2003. Señala que en el curso 1999-2000 la reclamante ni presentó su dimisión ni documento médico fehaciente de enfermedad que le incapacitara para el desempeño de cargos públicos; que no pudo ser nombrada Directora del centro ...i II (en el curso que señala) pues éste se creó en julio de 2000; en abril de 2000, en previsión de cuatro nuevos centros en ... fue propuesta, tras consultar con ella y con su anuencia, para el cargo de Directora del centro ..., al que iba a optar en la adscripción y redistribución de servicios; sin embargo, en reunión

celebrada, previa convocatoria pública, el 15 de junio de 2000, la reclamante optó por el centro ..., lo que motivó que se eligiera a otro profesor como Director de ..., por carecer la reclamante de los requisitos legales para este nombramiento. Por todo ello, concluye que fueron motivos legales los que llevaron a retirar la propuesta en su favor como Directora de ...; que no hubo cese, al no haber nombramiento; que tampoco fue obligada a aceptar la propuesta; y que no fue humillada, utilizada ni desacreditada, siendo ella misma la que eligió centro.

Trámite de audiencia y alegaciones

Mediante escrito de 2 de septiembre de 2004, se otorgó trámite de audiencia a la reclamante con entrega del informe del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios del Departamento de Educación.

Con fecha 30 de septiembre de 2004, la reclamante formuló alegaciones, ratificándose en su anterior escrito y aludiendo a escritos que, a su juicio, faltan en el expediente. Alude a un escrito –que acompaña– fechado el 17 de marzo de 2000, dirigido por la reclamante a un Inspector de Educación (quien suscribe el informe mencionado en el apartado anterior), pero sin registro o constancia de entrega ni firmado, en el que, tras agradecer la confianza depositada por la propuesta como Directora en el nuevo centro del modelo D a constituir en ... y a un antecedente en que similar propuesta no prosperó por razones médicas y a su falta de experiencia, señala que no se considera capacitada para tal cargo y solicita su incorporación como Profesora.

Constan, además, un nuevo informe médico (aportado por la recurrente el 22 de marzo de 2004) e historial de bajas médicas (que va desde 1998 a 2000). Este informe del Dr. ..., de 3 de marzo de 2004, también a petición de la paciente, indica que ésta presentaba desde septiembre de 2000 un cuadro con progresivo empeoramiento afectivo. “Con anterioridad –dice este informe– y desde un tiempo indeterminado venía presentando crisis de aparición brusca, sin claro desencadenante”: “fue diagnosticada de trastorno depresivo, trastorno por angustia que cursa con síntomas fóbicos, trastorno inespecífico de la conducta alimenticia y los

rasgos hiperemotivos de personalidad”; y termina diciendo que “la propia paciente reconoce el estrés laboral como el desencadenante de su trastorno psíquico y se confirma clínicamente como un importante factor de descompensación psicopatológico”.

Propuesta de resolución

El Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda informa proponiendo la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños alegados; informe que hace suyo la propuesta de resolución.

La propuesta de resolución, partiendo de la doctrina jurisprudencial sobre la causalidad adecuada, entiende, en sustancia, que la causa alegada no se acredita, no es adecuada ni idónea para producir el efecto dañoso, ya que la funcionaria con la toma de posesión asumió las funciones propias del cargo, entre las que estaba previsto el desempeño, en su caso, de cargos directivos docentes, sin que existiera un riesgo superior al normal de cualquier trabajo; no se ha producido incumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y de las leyes básicas de la función pública, más aún cuando la reclamante en ningún momento renunció a los cargos que desempeñaba; tampoco se acredita la causa de su enfermedad, ni que la incapacidad derivase directamente de su trabajo; y no se acredita que la enfermedad derivase del desempeño de cargos pues la reclamante incurre incluso en contradicciones y sus afirmaciones han sido contradichas por el informe del Servicio de Inspección. Por tanto, entiende que no se acredita que la causa de su enfermedad fueran los sucesivos nombramientos y cargos de responsabilidad ejercidos y que los hechos alegados son insuficientes, contradictorios y han sido contestados por el informe del Inspector. En consecuencia, se propone la desestimación de la reclamación por no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños alegados.

Por otra parte, consta en el expediente que la reclamante ha acudido a la vía contencioso-administrativa contra la desestimación presunta.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.i) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los expedientes administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a “reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas” (120.202,42 euros). En tales supuestos la consulta podrá ser recabada directamente por el Consejero competente (artículo 19.2 de la LFCN).

Por su parte, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone en su artículo 12.1 que, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se recabe el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. Asimismo, el apartado 2 de dicho precepto reglamentario añade que “se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de dos meses”.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado dispone que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los asuntos sobre “reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado” (número 13).

En consecuencia, de acuerdo con los preceptos citados, este Consejo emite dictamen preceptivo al versar la consulta sobre una reclamación de

indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 120.202,42 euros.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación, requisitos y competencia

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos que, ya contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su fundamental régimen jurídico en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el RPRP.

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos”. El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2), siendo indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC). La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). Finalmente, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de

2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.

c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

e) Ausencia de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial se configura aquí como una responsabilidad objetiva, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla la concurrencia de los requisitos precitados.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

Como viene recordando este Consejo (entre otros, Dictámenes 34/2000, de 9 de octubre, y 58/2001, de 30 de octubre), ese sistema de responsabilidad objetiva no convierte a las Administraciones Públicas “en

aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998).

Así las cosas, nuestro sistema legal de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas exige, entre otros requisitos, la relación de causalidad, por referencia a la exigencia de un nexo causal entre la actividad administrativa y la lesión padecida por el particular, sobre cuya existencia o no se pronunciará necesariamente la resolución (artículo 13.2 RPRP). En palabras de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999, “cierto es que la doctrina jurisprudencial más reciente viene sosteniendo la objetivación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero ello no convierte a ésta en un asegurador que deba responder en todos los casos que se produzca un resultado lesivo a raíz de la utilización de bienes o servicios públicos, sino que es necesario que exista un nexo causal entre el resultado en cuestión y el actuar de la Administración, que en casos como el que nos ocupa requiere que el siniestro del que deriva el resultado dañoso obedezca a las circunstancias de la calzada o a su señalización”.

Finalmente, en cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, la disposición adicional tercera de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000 (y anteriormente la disposición adicional quinta de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999; e igual disposición de la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996), atribuye al Consejero de Economía y Hacienda, la competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, previa

instrucción de los expedientes por el Servicio de Patrimonio, excepto los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y por responsabilidad profesional del personal sanitario al servicio del mismo, que corresponde al Director Gerente de dicho organismo autónomo.

II.3ª. Sobre la tramitación del procedimiento

El procedimiento de responsabilidad patrimonial ha de tramitarse de acuerdo con las reglas fijadas al efecto en la LRJ-PAC y en el RPRP. Así ha ocurrido en términos generales en el presente caso, salvo en lo que se refiere al incumplimiento del plazo legal para resolver, sin que la propuesta incluya motivación alguna sobre este extremo. Ahora bien, conforme a los artículos 42 y 44.3.b) de la LRJ-PAC, ello no exime a la Administración de resolver, sin vinculación alguna en este caso de desestimación al sentido del silencio. En todo caso, este Consejo ha de encarecer el deber de la Administración de resolver los procedimientos dentro del plazo legalmente establecido para ello.

II.4ª. La relación de causalidad y antijuridicidad del daño

En el presente caso, el único requisito discutido para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración es la relación de causalidad; es decir, la propuesta de resolución considera que no existe relación de causa a efecto entre el funcionamiento de un servicio público y el daño sufrido por la reclamante, que ésta imputa, en cambio, al funcionamiento anormal del servicio público educativo. Por ello, es menester una previa referencia a la jurisprudencia sobre el nexo causal para poder después dar adecuada respuesta jurídica a la cuestión planteada.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1999 declara que:

“Esta Sala tiene declarado (vgr., Sentencias de 6 de octubre de 1998 y 13 de octubre de 1998) que, aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda

apreciarse responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal - especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997 y 26 de abril de 1997, entre otras) y que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997). Hemos declarado también que el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o «conditio sine qua non» esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del precedente, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar el concreto evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)».

Asimismo, igual Sala del Tribunal Supremo, en sentencias de 24 de mayo y de 12 de julio de 1999, ha declarado que “el hecho de que se esté cumpliendo el servicio militar obligatorio no supone que la Administración haya de soportar todos los riesgos ajenos a dicho servicio, de manera que aunque la responsabilidad de la Administración sea objetiva o por el resultado, es preciso que exista el nexo causal”; que no existe cuando se trata de una enfermedad de etiología endógena.

En resumen, es necesario acreditar la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso, de suerte que no procede la responsabilidad cuando la causa imputada al funcionamiento de la Administración pública no sea decisiva o determinante del hecho dañoso, en cuanto origen o causa eficiente e idónea del resultado teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

Por otra parte, no podemos obviar la peculiaridad que concurre en el presente caso, consistente en que la lesión alegada se dice producida en el ámbito de la relación de servicio que une a una funcionaria con la Administración; lo que exige considerar la doctrina referida a este particular supuesto.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 361/2002, de 25 de abril, desestima la reclamación de responsabilidad por lesiones y secuelas sufridas por un bombero a consecuencia de caída en el monte cuando participaba en operación de salvamento, declarando que:

“En el presente caso, frente a la doctrina general, existe la peculiaridad de que el resultado lesivo se produce en el ámbito de la actuación de un servicio público a un funcionario con unos especiales derechos y deberes con la Administración, dentro de la relación funcional que vincula a dicho funcionario con el ente Administrativo demandado, de forma que se da una relación de sujeción especial del referido funcionario actor, que conlleva específicos deberes de éste, que es partícipe del actuar administrativo, e incluso de alguna forma agente, junto a otros intervinientes, dentro del proceso causal que da lugar al resultado dañoso. Por ello, se considera de aplicación a este supuesto la especial modulación de la doctrina general sobre la responsabilidad administrativa establecida por el Tribunal Supremo para los supuestos de relaciones de sujeción especial, en cuyo ámbito solo de existir funcionamiento anormal del servicio público el resultado dañoso es imputable a la Administración, mas no en los casos en que el servicio público ha funcionado de forma normal. Esta doctrina se ha aplicado por el Tribunal Supremo respecto a actuaciones de la Administración en establecimientos penitenciarios (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 y 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 y no parece que existan mayores dificultades para su aplicación en un caso como el contemplado de daños sufridos por el propio funcionario dentro del ámbito de la actuación administrativa. Por ello en el presente caso habría que buscar algún elemento de anormalidad en la prestación del servicio para hacer a la Administración responsable del resultado producido.”

Por lo que esta Sentencia concluye desestimando la demanda, toda vez que:

“Por otro lado, dadas las especiales obligaciones que pesan sobre los miembros de un servicio como al que pertenecía el actor, sin poder afirmar que exista en todo caso el deber jurídico de soportar los daños sufridos a consecuencia de actos producidos en relación con el servicio público, sí que se considera que existe tal deber jurídico, que elimina la antijuridicidad de la actuación administrativa, en cuanto que exista una normalidad en la actuación del servicio, de forma que el resultado lesivo sea consecuencia del curso causal ordinario producido en un funcionamiento normal del mismo, con una decisiva participación por el actor en dicho proceso. Al respecto puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo citada por la representación procesal de la demanda de 10 de abril de 2000, y 13 de enero de 2000. En el presente caso a tenor de los datos obrantes en el expediente no se encuentran factores de anormalidad en la prestación del servicio, de forma que el desgraciado desenlace que se produjo, es consecuencia de las propias especificidades y riesgos inherentes a la específica profesión del actor, que conlleva un peculiar régimen jurídico, con obligación de asumir determinadas consecuencias de su actuación profesional, en cuanto las mismas deriven del curso ordinario de la actuación administrativa, efectuada de forma normal.”

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 60/2003, de 22 de enero, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por padecimiento de hepatitis C formulada por ATS al servicio de la Seguridad Social en equipo de atención primaria. Tras aludir a la particularidad del caso representada por la relación de sujeción especial de la actora con la Administración, señala que la jurisprudencia ha terminado admitiendo la compatibilidad entre el cobro de pensiones extraordinarias de clases pasivas del Estado con una indemnización dimanante de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Ahora bien, recogiendo el criterio del dictamen del Consello Consultivo en relación con los casos de daños a un empleado público a consecuencia del desempeño de los servicios que le están encomendados, indica que “con todo se introduce una importante excepción a este régimen general (de la responsabilidad patrimonial), para el caso en que o bien no exista una regulación específica o bien, no obstante la existencia de la misma, se ofrezca como insuficiente a los fines de reparar en su integridad los daños causados”. Por ello, “resulta de plena aplicación al caso las previsiones jurisprudenciales cuando mantiene que al estar el supuesto previsto en el régimen general laboral de

la seguridad social, ha de ser tal ordenamiento el aplicable y tan sólo el instituto de la responsabilidad de las Administraciones Públicas para el supuesto en que queden por dar cobertura responsabilidades no garantizadas por los ordenamientos sectoriales”. En consecuencia, declara que la referencia a la inobservancia de la normativa establecida en materia de seguridad e higiene en el trabajo es un elemento ya contemplado en la normativa sectorial de aplicación (Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social) y que la cuantía de la pensión es suficiente para reparar la integridad del daño sufrido.

Y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003, encara también este particular supuesto, 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”.

A tal fin, el criterio a tener en cuenta es el siguiente (fundamento segundo):

“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, siendo éste el criterio mantenido en la Sentencia de esta Sala de 10 de abril de 2000 (recurso de casación 9147/1995, 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 servidor o funcionamiento público, en cuyo caso su misma conducta sería la única causante del daño o 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.

II.5ª. Improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios solicitada.

La aplicación de la doctrina anterior al supuesto ahora considerado exige valorar el presente caso, para determinar, examinando las circunstancias y los elementos de juicio obrantes en el expediente y en

particular la peculiaridad representada por la producción del daño alegado en el seno de la relación funcional que une a la reclamante con la Administración Pública a la que reclama por responsabilidad patrimonial, si se aprecia o no la concurrencia de los dos requisitos siguientes: la antijuridicidad del daño y la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión sufrida por la reclamante.

Como se ha recogido en los antecedentes, la reclamante funda su petición en que ha sufrido daños por no haber impedido la Administración, e incluso haber provocado, que se dieran las circunstancias que han producido su enfermedad y la posterior jubilación por incapacidad permanente, incumpliendo la Administración de la Comunidad Foral sus obligaciones legales en materia de riesgos laborales y de función pública. En cambio, la propuesta de resolución concluye que la reclamante no ha acreditado la relación de causalidad, ya que no prueba que la enfermedad fuera causada por la actuación de la Administración educativa en razón de los cargos directivos o responsabilidades desempeñados, discrepando además de los propios hechos aducidos a tal fin por la reclamante.

Hemos de comenzar examinando, a la vista de los términos de la propuesta de resolución, la concurrencia o no de la necesaria relación de causalidad. A la vista de las circunstancias particulares del presente caso, expuestas en los antecedentes de este dictamen, entendemos que no concurre el requisito de la relación de causalidad para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, pues la reclamante no acredita que su enfermedad y posterior jubilación por incapacidad permanente para el servicio fuese efecto del funcionamiento de la Administración educativa, por las razones siguientes:

1) En primer lugar, de los propios datos aportados por la reclamante no se deriva ni acredita que la causa de la enfermedad sea el desempeño de determinados cargos o responsabilidades en el marco de su labor como profesor en un centro docente público. En efecto, los informes médicos aportados establecen el diagnóstico, pero no la causa de la enfermedad. Además, que la enfermedad se manifieste en el centro no significa que su labor sea la causa desencadenante de ella. No se han ofrecido elementos

para determinar la etiología de la enfermedad, sin perjuicio de que la misma brotara o se manifestara en el ámbito laboral. En ellos se alude a rasgos de personalidad premórbida ansiosa, a crisis de aparición brusca sin un claro desencadenante y que las recaídas tiene relación con su situación emocional o laboral.

2) En segundo lugar, los hechos en que la recurrente funda su petición han sido desvirtuados e incluso sus afirmaciones parecen contradictorias. De un lado, el informe de la Inspección educativa señala que la reclamante no dimitió de los cargos o responsabilidades que ocupaba. Y, de otro, la recurrente hace especial hincapié en la vejación que dice sufrida por su falta de nombramiento como Directora en el curso 2000-2001, cuando la Inspección educativa señala que tal propuesta de designación, que contaba con la anuencia de la reclamante, no pudo materializarse dado que ésta libremente optó por un centro distinto, ..., cuando la propuesta se refería a ..., por lo que conforme a la legalidad no resultaba sobrevenidamente procedente. Es más, ello contrasta con el escrito –sin registro ni firma– aportado por la propia reclamante cuando afirma que, con anterioridad, había solicitado no ser nombrada como Directora por su enfermedad y su falta de experiencia.

3) En tercer lugar, no se ha probado por la reclamante que el ejercicio de determinadas tareas de responsabilidad en su condición de profesora en el marco del ejercicio de su función docente en un centro público se revele aquí como causa eficiente o adecuada, ni directa ni indirectamente, para fundar la responsabilidad patrimonial reclamada; apareciendo, en cambio, como una situación normal de desarrollo de funciones propias del cargo.

En consecuencia, de todo ello se deriva que la reclamante no ha acreditado que la causa generadora del daño fuera el funcionamiento del servicio público educativo, sino que la enfermedad parece obedecer a una etiología ajena al actuar de la Administración pública. Por tanto, ha de apreciarse la inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso.

Tampoco concurre el requisito de la antijuridicidad, a ponderar en este peculiar caso de supuesta generación del daño en el seno de la relación funcional de acuerdo con la doctrina más atrás expuesta. En efecto, de los datos resultantes del expediente, no se observa situación de anormalidad en el funcionamiento del servicio público educativo, por los motivos siguientes:

1) La reclamante, cuya condición básica era la de profesora, achaca su enfermedad al desempeño de determinadas responsabilidades directivas docentes, como se ha señalado en los antecedentes. Tales funciones están asociadas a la propia condición de funcionario docente y no suponen un riesgo superior al normal. No se aprecia, por ello, sin que nada se razone al respecto por la reclamante, que la Administración haya incumplido sus deberes en materia de riesgos laborales o de función pública, toda vez que la reclamante realizó las tareas propias de su cargo y las correspondientes a las responsabilidades que, de forma legal –lo que en ningún caso cuestiona-, le podían ser asignadas para asegurar el correcto funcionamiento del servicio público educativo.

2) La lesión indemnizable alegada por la reclamante se refiere al ámbito acotado de la relación de servicio entre la Administración y sus funcionarios, por estimarse producida con ocasión de funciones propias de los servidores públicos, estando acreditado que por Resolución 1133/2002, de 15 de julio, del Director del Servicio de Recursos Humanos (del Departamento de Educación y Cultura), se le jubiló por incapacidad permanente para el servicio, previa evaluación por el Equipo de Valoración de Incapacidades, cuyo dictamen no consta en el expediente. Esta consecuencia, la incapacidad laboral, es precisamente una solución indicada en uno de los informes médicos aportados por la reclamante.

3) En definitiva, no se advierten factores de deficiencia o anormalidad en el funcionamiento del servicio público educativo, donde trabajaba la reclamante, sino que la lesión sufrida sería, en su caso –pues no ha resultado acreditado el nexo causal-, consecuencia de los riesgos inherentes a su condición de profesora, que puede comportar y ha comportado determinadas responsabilidades en un colegio público, que tiene el deber jurídico de soportar dentro de la relación especial que le une con la

Administración pública, por lo que no procede la responsabilidad patrimonial de ésta.

Por todo ello, ha de desestimarse la reclamación toda vez que la reclamante no ha acreditado el necesario nexo causal del daño sufrido con el funcionamiento del servicio público, ni concurre la antijuridicidad del daño por no apreciarse factores de deficiencia o anormalidad en el funcionamiento del servicio público educativo, situándose dentro de los riesgos inherentes al desempeño de las funciones propias del cargo funcional de la reclamante.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación formulada por doña ... de indemnización de daños y perjuicios en la cuantía de 175.897,49 euros debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.