

Dictamen nº: **181/18**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.04.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de abril de 2018, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido en nombre de Don ..... sobre indemnización de los daños y perjuicios derivados de la medida provisional de suspensión de funciones adoptada en el marco de un procedimiento disciplinario.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 30 de junio de 2017 se presentó en el Registro General del Ministerio de Hacienda y Función Pública, solicitud indemnizatoria formulada por una abogada colegiada del ICAM en nombre del reclamante anteriormente identificado, en relación con la Resolución adoptada con fecha 2 de octubre de 2014 por la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación. En virtud de la misma, se impuso al reclamante, perteneciente al Cuerpo de Profesores de Formación Profesional y destinado en aquella época en el IES ..... de Getafe, la suspensión provisional de funciones por un plazo de seis meses.

Posteriormente, según se afirmaba, se dictó la resolución definitiva de fecha 9 de marzo de 2015 en la que se impondrían al actual reclamante tres sanciones, dos de ellas de veinte días cada una y la tercera de tres meses de suspensión de funciones. Rechazado el recurso de alzada formulado contra la imposición de la sanción, en vía contencioso-administrativa se dictaría la sentencia de 18 de noviembre de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid, que declaró finalizado el procedimiento por pérdida sobrevenida de su objeto al haberse declarado la jubilación voluntaria del reclamante con fecha 15 de mayo de 2015.

A juicio de la abogada del reclamante, la sanción había sido anulada en dicha sentencia al tener un contenido imposible, razón por la cual se debía indemnizar al reclamante por los seis meses de suspensión provisional. La reparación era cuantificada en 20.879,46 euros, de los cuales 14.879,46 se atribuían a la pérdida de salario durante dicho periodo y otros 6.000 a las consecuencias de la suspensión sobre el derecho al honor de un profesor con una dilatada trayectoria profesional.

**SEGUNDO.-** Del expediente administrativo remitido, se deducen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1. Previo informe del Servicio de Inspección Educativa de 30 de abril de 2014, y a propuesta de la Dirección del Área Territorial Madrid-Sur de 12 de mayo de 2014, la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación, mediante Resolución de 9 de junio de 2014, acordó incoar expediente disciplinario al actual reclamante, funcionario adscrito al Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional con destino en el IES ..... de Getafe.

En el marco de dicho procedimiento, a propuesta de su instructor y una vez tomada por este declaración al profesor con fecha 19 de septiembre de 2014, la Resolución de la Dirección General de Recursos

Humanos de 2 de octubre de 2014, invocando el artículo 98.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, acordó la suspensión provisional de funciones del encartado durante el plazo máximo de seis meses. La propuesta del instructor se había basado en el grave perjuicio que producía a los alumnos la continuidad del profesor expedientado en la impartición de la docencia, dada la negativa de aquellos a asistir a sus clases.

Formulado recurso de alzada frente a la medida provisional con base en la pretendida vulneración del artículo 24 de la Constitución Española y en el carácter irreparable del perjuicio ocasionado por la suspensión, y previo informe de la directora general de Recursos Humanos de 11 de noviembre de 2014, resultó desestimado por Resolución de 26 de noviembre de 2014, del viceconsejero de Organización Educativa, en cuya parte dispositiva se informaba al afectado de la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo frente a ella. En la fundamentación de dicha resolución se reflejaba que en el informe del Servicio de Inspección del Área Territorial de Madrid-Sur, se había puesto de manifiesto un comportamiento irrespetuoso e inadecuado del profesor con respecto a los alumnos, aspecto que había sido corroborado unánimemente por todos los alumnos a los que se había tomado declaración, incluyendo a los propuestos por el actual reclamante.

Por Resolución de 9 de marzo de 2015, de la directora general de Recursos Humanos, se puso fin al procedimiento sancionador imponiendo al encartado tres sanciones por la comisión de sendas infracciones contempladas en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado: una suspensión de funciones por veinte días por la falta grave de desconsideración con los administrados prevista en el artículo 7.1.o), otra suspensión por

idéntico periodo por la falta grave de desconsideración con los compañeros prevista en el artículo 7.1.e) y una tercera suspensión por un plazo de seis meses por la falta grave de falta de rendimiento que afecta al normal funcionamiento de los servicios y no constituye falta muy grave prevista en el artículo 7.1.i). Cabe destacar que, a lo largo del procedimiento, y a propuesta del propio expedientado, se tomó declaración al jefe de estudios, a un exprofesor y a dos alumnos del IES .....

El recurso de alzada formulado contra la imposición de la sanción fue desestimado mediante Resolución del viceconsejero de Organización Educativa de 6 de julio de 2015, dictada conforme a lo propuesto en informe de la directora general de Recursos Humanos de 18 de junio de 2015.

Promovido recurso jurisdiccional contra la resolución sancionadora, fue resuelto mediante sentencia de 18 de noviembre de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid, que declaró finalizado el procedimiento por pérdida sobrevenida de su objeto al haberse declarado la jubilación voluntaria del reclamante con fecha 15 de mayo de 2015.

Consta en el expediente administrativo un Auto de 25 de julio de 2017, dictado en sede de ejecución de la sentencia de referencia, por la que se desestima la pretensión de que, en dicha vía, se proceda a la devolución de los 14.879,46 euros que fueron detraídos al actual reclamante durante los seis meses en que estuvo suspendido de empleo y sueldo. La fundamentación de la decisión jurisdiccional reside en que la sentencia dictada en el procedimiento no llegó a entrar a conocer del fondo del asunto y no incluyó condena de la Administración a abonar los daños y perjuicios cuyo cobro se pretendía en ejecución de sentencia, situación a la que se aquietó el recurrente al no pedir aclaración ni formular recurso de apelación.

**TERCERO.-** Recibida la reclamación, por Orden de 11 de noviembre de 2016, del consejero de Educación, Juventud y Deporte, se dispuso la admisión a trámite de la reclamación, el nombramiento de instructor y la comunicación al interesado del plazo máximo de resolución del procedimiento y del sentido de un posible silencio administrativo.

Por oficio de la instructora de 14 de julio de 2017 se requirió del interesado la subsanación del escrito de reclamación mediante la aportación del poder de representación de la abogada que suscribió el escrito inicial en nombre del reclamante. Dicha solicitud fue atendida mediante escrito de 31 de julio, al que se adjuntó un poder general para pleitos otorgado ante notario del Ilustre Colegio de Madrid con fecha 25 de mayo de 2015.

A solicitud de la instructora, se ha emitido con fecha 3 de octubre de 2017 informe sobre los hechos por el director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación, en el cual, sin perjuicio de poner de manifiesto su parecer contrario a la estimación de la reclamación, se consideraba que el perjuicio patrimonial alegado por el reclamante debía ser resarcido al no haberse hecho efectiva la sanción a consecuencia de la jubilación voluntaria del interesado. Acompañaba un cuadro relativo a las retribuciones percibidas durante el tiempo al que se extendió la suspensión, del que se derivaba que el empleado público había dejado de percibir 9.119,94 euros durante la suspensión de funciones.

Por oficio de 10 de octubre de 2017, se concedió el trámite de alegaciones al reclamante, constando su notificación al folio 119 del expediente. En la propuesta de resolución queda reflejada la falta de presentación del escrito correspondiente por parte del reclamante.

La Administración que recaba el dictamen ha formulado propuesta de resolución de 26 de febrero de 2018, suscrita por el instructor del procedimiento de responsabilidad patrimonial y jefe del Área de Recursos de la Secretaría General Técnica en el sentido de desestimar la reclamación sin perjuicio de considerar que las retribuciones dejadas de percibir por el interesado durante la suspensión provisional, debían serle abonadas por un cauce distinto al de la responsabilidad patrimonial.

El consejero de Educación e Investigación, de conformidad con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 19 de abril de 2018.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, y una vez atendida la solicitud de ampliación del expediente administrativo, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, en relación con el artículo 81.2 de la LPAC, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de

cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En el mismo, el reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4.1.a) de la LPAC, al ser el funcionario al que se impuso la medida cautelar de cuya aplicación trae causa el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, toda vez que la resolución provisional, dictada en el marco de una actuación disciplinaria, ha sido dictada por la titular de uno de sus órganos actuando en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

En cuanto al procedimiento, ha sido iniciado a instancia de parte interesada y en su tramitación se ha solicitado el informe del servicio cuyo funcionamiento se relaciona con la posible lesión indemnizable (art. 81.1 LPAC), que ha sido emitido por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación, y se ha respetado el derecho de audiencia del reclamante (art. 82). Tras las correspondientes alegaciones, se ha elaborado la propuesta de resolución (art. 81.2) e, incorporada esta al procedimiento, se ha solicitado el dictamen de este órgano consultivo para que sea emitido en

los términos previstos en el tercer párrafo del citado artículo 81.2 de la LPAC.

Por lo que se refiere al plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la ley de constante referencia, el derecho a reclamar prescribe en el transcurso de un año a contar desde el hecho causante de la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Por analogía, procede traer a colación la doctrina de este órgano consultivo en cuanto al cómputo del plazo de prescripción de la anulación de resoluciones administrativas. Con respecto a dicha figura, venimos haciendo apelación (por todos, en el Dictamen 292/17, de 13 de julio) a la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 25 de enero de 2000, a cuyo tenor el día inicial del plazo debe fijarse en la fecha de notificación de la sentencia anulatoria al reclamante o en el momento en que éste conoce su contenido si no ha sido parte en el proceso.

En el caso analizado, la reclamación, presentada el 30 de junio de 2017, trae causa de la declaración como concluso del procedimiento judicial en que se pretendía dejar sin efecto la resolución sancionadora, de cuya posible anulación se hubiera derivado también la remoción de los efectos de la medida provisional adoptada en su seno. Toda vez que la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid en la que se contiene esta declaración es de 18 de noviembre de 2017, la acción resarcitoria debe ser considerada como presentada dentro del plazo legal.

**TERCERA.-** Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a la normativa que regula los presupuestos para su reconocimiento (anterior artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJ-PAC, actual artículo 32 de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP) y una reiterada jurisprudencia que la ha interpretado:

a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente en relación a una persona o grupo de personas;

b) 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;

c) ausencia de fuerza mayor, y

d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que

*“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de*

*quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.*

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. Así lo recoge actualmente el artículo 32.2 de la LRJSP y, recordando sobre dicho presupuesto la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que

*“... la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.*

En el caso examinado, el reclamante aduce los daños patrimoniales y morales derivados de haber tenido que soportar la

medida provisional de suspensión de funciones durante la instrucción de un procedimiento disciplinario.

Comenzando por los perjuicios patrimoniales, conviene aclarar que, por la fecha en que se tramitó el procedimiento disciplinario, la normativa de referencia venía constituida por la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), hoy sustituida por el 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 (TREBEP). En concreto, el daño patrimonial sufrido por el reclamante consiste en diferencias retributivas, ya que, conforme a lo establecido en el artículo 98.3 del EBEP, en su párrafo tercero, *“[e]l funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo”*.

En relación con la parte de la pretensión indemnizatoria que se refiere a este primer aspecto, es necesario hacer algunas puntualizaciones.

En primer lugar, conviene hacer constar que, lo que el reclamante pretende, tiene una vía de consecución distinta de la responsabilidad patrimonial, que hace innecesario el recurso a esta última. En efecto, el artículo 98 del EBEP, en el segundo párrafo de su apartado tercero, impone la merma retributiva del funcionario suspenso en tanto que dicha situación se mantenga: *“El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo”*.

Sin embargo, conforme al artículo 98.4, dicha situación es solo provisional, quedando a expensas de la suerte definitiva del procedimiento disciplinario su consolidación o su remoción. La primera de esas situaciones se produciría en el caso de que la suspensión

provisional se elevara a definitiva, en cuyo caso el afectado no solo estaría compelido a aquietarse con la disminución retributiva sufrida durante el mantenimiento de la suspensión, sino que, además, *“deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla”*.

Caso distinto sería aquel en que la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva; en tal supuesto, *“la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos”*. Además, con el propósito de que el empleado público quede incólume en todo caso, la ley dispone que se proceda en tal caso a *“la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión”*.

De esta forma, esta Comisión Jurídica Asesora conviene con la propuesta de resolución en que, para la satisfacción del interés del empleado que haya sufrido una suspensión que no se haya visto reflejada en la sanción definitiva, basta con la petición al efecto del interesado, que dispone de un cauce específico en nuestro Ordenamiento Jurídico. En este punto, venimos manifestando en la línea del Consejo de Estado (dictámenes 804/2016, de 20 de octubre, y 632/2015, de 2 de julio), que no cabe encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad patrimonial cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño gozan de una vía procedimental específica.

No obstante, aunque se admitiera a título dialéctico que la pretensión del reclamante pudiera ser objeto de una reclamación de responsabilidad patrimonial, lo cierto es que, en el supuesto que plantea el reclamante, no se puede decir que la sanción no haya adquirido firmeza. Antes al contrario, lo que se deduce de la sentencia

de 18 de noviembre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid que declaró la pérdida sobrevenida de su objeto al haberse dictado la jubilación voluntaria del reclamante, es precisamente la firmeza de la sanción, puesto que una circunstancia posterior a su dictado y la interposición del recurso contencioso-administrativo contra ella hace estéril un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Una segunda puntualización relativa al perjuicio patrimonial alegado debe referirse al importe de la cantidad pretendida a título de diferencias retributivas. Con arreglo al informe relativo a las retribuciones percibidas por el interesado durante el tiempo al que se extendió la suspensión, el detrimento sufrido por él había alcanzado los 9.119,94 euros, y no los 14.879,46 a que se refiere la reclamación. Conviene notar que el reclamante, pudiendo hacerlo, no ha hecho alegaciones con respecto a estos cálculos en el trámite de audiencia.

Por lo que se refiere a los daños morales también alegados, estos, al igual que los daños materiales, deben ser objeto de acreditación (en dicho sentido, reiterada doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora). Pues bien, el reclamante no ha presentado prueba alguna que acredite su padecimiento.

A mayor abundamiento, haremos notar que, según jurisprudencia consolidada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y reiterada doctrina de este órgano consultivo, el daño que se reclama tiene que estar ligado a la actuación administrativa de que se trate en relación de causa a efecto. Además, venimos insistiendo (por todos, en el Dict. 196/17, de 18 de mayo) en que la prueba de los presupuestos que configuran la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien formula la reclamación, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de

2016 (Rec. 658/2015): *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

En el caso que se nos somete a examen, no es la actuación de la Administración al imponer la medida cautelar de suspensión la que ha generado el daño al interesado, sino una serie de circunstancias que obedecen a su propia autoría. La primera de ellas reside en el aquietamiento del mismo con la suspensión provisional; en efecto, la resolución impugnada en el recurso contencioso-administrativo tramitado como Procedimiento Abreviado 447/2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid, no era la medida cautelar impuesta en el procedimiento disciplinario, sino la resolución disciplinaria. La medida cautelar, por el contrario, fue consentida por el actual reclamante, toda vez que, si bien se agotó la vía administrativa frente a ella en cuanto acto de trámite cualificado, no se formalizó después recurso en vía judicial contra la desestimación del recurso de alzada. Además, fundamentada como está la reclamación en una posible disconformidad a derecho de la resolución sancionadora, lo cierto es que el impedimento para discutir la cuestión sobre la sanción en vía judicial no surge de la Administración, que ha garantizado el derecho de defensa del actual reclamante en el procedimiento disciplinario motivando sus resoluciones y notificándoselas a efectos de su posible impugnación, sino del propio interesado, que ha tenido a bien acceder de forma voluntaria a la situación de jubilación con fecha 15 de mayo de 2015, es decir, con anterioridad al dictado de la sentencia. Y esta situación, como ya hemos visto, es la que ha considerado la juzgadora como determinante de la desaparición sobrevenida del objeto procesal.

En relación con lo anterior, conviene reparar en la diferencia entre anulación de un acto y conclusión del procedimiento judicial en el que aquel es puesto en tela de juicio por la desaparición sobrevenida de su objeto. La figura procesal aludida, como bien recoge la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid, se aplica supletoriamente en dicho ámbito jurisdiccional en virtud de la previsión que de la misma contiene el artículo 22.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, conforme a lo señalado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de abril de 2016. En concreto, la juzgadora la aplicó por razón de la pérdida de legitimación del recurrente, que también es el actual reclamante, y ello produjo que no se entrara a examinar si la imposición de la sanción había sido o no conforme a derecho.

En cualquier caso, aunque se admitiera a título dialéctico que la declaración de carencia sobrevenida de interés en el procedimiento hubiera producido una suerte de anulación de dicha resolución sancionadora, tampoco surgiría por ello de un modo automático la obligación de indemnizar al actual reclamante. Según viene expresando igualmente este órgano consultivo en sus dictámenes (así, 211 y 250/2017, de 25 de mayo y de 15 de junio, respectivamente), dicha exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo art. 142.4 LRJ-PAC, aplicable al caso: *“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización”*. Y, como se ha encargado de recordar la jurisprudencia (vid. sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 31 de marzo de 2008), el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. Así, el artículo 142.4 de la LRJ-PAC (actual art. 32.1 de la LRJSP) debe ser entendido en el sentido de que el efecto indemnizatorio no se asocia automáticamente a la anulación de una resolución administrativa, de

suerte que tal anulación se erija en título por sí suficiente, y sin más requisito de acreditación necesaria, para que surja el derecho a indemnización.

En realidad, y conforme a lo que hemos señalado en los anteriores dictámenes 250 y 268/17, de 15 y de 29 de junio, respectivamente, aunque se admita la relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la Administración, para reconocer la procedencia de indemnizar será necesario que también concurra la antijuridicidad del daño. En tal sentido, el art. 141.1 LRJ-PAC (actual art. 32.1 de la LRJSP), restringe *sensu contrario* la posible indemnización a los daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. En relación con ello, la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017, RC 2040/2014, con cita de otras anteriores de la misma Sala Tercera, apunta a la necesidad de que *“la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados”*.

Surge así la conocida doctrina llamada del margen de tolerancia en la actuación de la Administración, de tal modo que para apreciar la posible antijuridicidad del daño causado no bastaría con la concurrencia de la anulación de la resolución administrativa, sino que sería precisa la concurrencia de una actuación pública fuera de cauces razonables. Es más, conforme anteriores precedentes de esta Comisión Jurídica Asesora, esta doctrina se aplica de un modo singular al ámbito disciplinario de las Administraciones Públicas (dictámenes 215/16, de 16 de junio, y 292/17, de 3 de julio), de forma que, para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial, sería necesario que el expediente adoleciera de una mínima base fáctica que le sirva de sustento.

En el caso examinado, lo que resulta es que el expediente administrativo correspondiente al procedimiento disciplinario seguido



frente al actual reclamante, así como a las actuaciones previas seguidas con anterioridad a su incoación, son reveladores de una investigación pormenorizada de los hechos, así como del respeto de todas las garantías que benefician al interesado. Es más, del propio escrito de alegaciones al pliego de cargos, que figura entre la documentación que nos ha sido remitida, se deduce que los hechos por lo que se incoó el procedimiento sancionador y en cuya virtud se adoptó la medida cautelar, no eran esencialmente inciertos, dedicándose dichas alegaciones, más que a negarlos, a justificar la actuación del actual reclamante o a descargar la responsabilidad de su reacción a la inadecuada conducta de los alumnos del centro en el que desempeñaba sus funciones docentes. En particular, no cabe poner en tela de juicio la corrección de la medida provisional adoptada, puesto que las razones en las que se basó eran suficientes para justificarla, toda vez que el alumnado estaba dejando de recibir formación ante la situación de rechazo que se había producido hacia el profesor. De esta forma, en modo alguno cabe reprochar que la actuación de la Administración, ya sea al adoptar la medida cautelar o al imponer la sanción, sea irrazonable o carezca de sustento.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial al no ser la responsabilidad patrimonial la vía para el resarcimiento de los perjuicios patrimoniales alegados por el interesado ni haber acreditado los de tipo moral también invocados, y, en cualquier

caso, no apreciarse la relación de causalidad entre el perjuicio alegado y la actuación administrativa ni su antijuridicidad.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 19 de abril de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 181/18

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid