Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **256/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de octubre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 1 de abril de 2022 (COMINTER 99949 2022 04 01-01 43), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por daños ocasionados debidos a sanción disciplinaria (exp. 2022_115), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.-Con fecha 4 de octubre de 2018 la Directora General de Planificación Educativa y Recursos Humanos, de la entonces Consejería de Educación, Juventud y Deportes, dicta Resolución por la que se declara que Dª. X es responsable de una falta disciplinaria grave tipificada en el artículo 7.1 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Pública, aprobado por Real Decreto 33/1986 de 10 de enero, y se le impone una sanción de suspensión de funciones por un periodo de 20 días de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.b) de dicho Reglamento.

SEGUNDO.-Con fecha 2 de enero de 2020 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Murcia dicta Sentencia por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dª. X contra la referida Resolución de 4 de octubre de 2018, *"que se anula por no ser conforme a Derecho, reponiendo a la recurrente en todos sus derechos".* Mediante Diligencia de Ordenación de 15 de mayo de 2020 el Juzgado acuerda *"declarar la firmeza de la sentencia dictada".*

TERCERO.-Con fecha 6 de octubre de 2020 Dª. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, ante la entonces Consejería de Educación y Cultura, por los daños ocasionados por la reiterada Resolución de 4 de octubre de 2018, solicitando *"que se dicte resolución expresa en la que se estime la presente reclamación, con abono de la cantidad reclamada de ocho mil seiscientos noventa euros con cincuenta céntimos de euros (8690,50 €), más los intereses legales que se hubieren devengado".*

La reclamante alega que, como consecuencia de la acusación y posterior sanción, *"me vi afectada psicológicamente con cuadros severos de estrés, estrés laboral y crisis de ansiedad, los cuales fueron empeorando conforme se iba acercando la fecha del juicio (12 de diciembre de 2019) y posterior al mismo, siendo atendida por diferentes médicos psiquiatras en numerosas ocasiones, recetándome diversa medicación y tratamiento, estando en situación de baja laboral desde el día 24 de octubre de 2019 hasta el 20 de diciembre de 2019, viéndome, por lo tanto, impedida para poder ejercer mi actividad profesional un total de 50 días, entendiéndose los mismos como días en perjuicio particular moderado, según el establecido por el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, cuyo baremo de valoración en el año 2019, ha de aplicarse de manera analóg ica, cuantificándose en el mismo 53,81 €/día, sumando un total de 2690,50 € (50 días x 53,81 €)".*

Asimismo, alega que *"la actuación de la Consejería a la que me dirijo ha supuesto una intromisión ilegítima a mi honor, provocándome un desprestigio, cuya repercusión ha sido tanto personal, como profesional en el centro de trabajo, al ser conocedores de dicha sanción todos los demás trabajadores del mismo como el alumnado y padres del centro, con lo cual, según lo determinado en el artículo 9.3 de Ley Orgánica 1/1982, de Protección del derecho al Honor, la Intimidad y la Propia Imagen, corresponde <la indemnización se extenderá al daño moral, que se valorará atendiendo a las circunstancias del caso y a la gravedad de la lesión efectivamente producida, para lo que se tendrá en cuenta, en su caso, la difusión o audiencia del medio a través del que se haya producido>, siendo valorados los mismos en 6000,00 €".*

Al escrito de reclamación se adjuntan los siguientes documentos:

1.-Recurso contencioso-administrativo que da lugar al P.A. 449/2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. Uno de Murcia.

2.-Auto del referido Juzgado de 12 diciembre de 2018, que deniega la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado.

3.-Auto del mismo Juzgado de 21 de diciembre de 2018, que ratifica la denegación de la suspensión.

4.-Calendario Escolar para el curso académico 2018-2019.

5.-Sentencia núm. 14/2020 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. Uno de Murcia, de 2 de enero de 2020, recaída en el P.A. 449/2018.

6.-Diligencia de Ordenación del referido Juzgado de 15 de mayo de 2020, que declara la firmeza de la Sentencia 14/2020.

7.-Partes de baja.

8.-Certificados médicos.

CUARTO.-Con fecha 2 de marzo de 2021 la Secretaria General de la Consejería de Educación y Cultura, por delegación de la Consejera, dicta Orden por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se designa Instructora del procedimiento. Con la misma fecha se notifica dicha Orden de inicio a la interesada.

QUINTO.-Con fecha 17 de mayo de 2021 la Instructora del procedimiento solicita informe al Servicio de Personal

Docente, acerca de *"todas las actuaciones llevadas a cabo en ejecución de la Sentencia 14/2020 de 2 de enero"*, *"si existe un cauce procedimental ordinario para la práctica de la notificación de una resolución por la que se impone una sanción disciplinaria de suspensión de funciones"* y *"si se ha seguido en este caso"*, y *"cualquier observación que el Servicio de Personal docente estime oportuno".*

SEXTO.-Con fecha 27 de mayo de 2021 el Servicio de Personal Docente emite informe sobre los extremos solicitados por la Instructora. Respecto a las actuaciones llevadas a cabo en ejecución de la Sentencia núm. 14/2020: *"se incorpora a su expediente personal la anulación de la suspensión", "se le comunica a la Sección de Nóminas y Seguridad Social la anulación de la suspensión para el abono de los días deducidos"*, y *"se comunica a la Inspección Educativa para su traslado al Instructor del expediente disciplinario para su conocimiento".*

Respecto al procedimiento seguido por la imposición de la sanción tras la tramitación del expediente disciplinario, el Servicio de Personal Docente señala los siguientes pasos: *"se graba el cambio de situación administrativa (suspensión de funciones) en su expediente personal por el periodo establecido"*; *"se comunica a la Sección de Nóminas y Seguridad Social para la deducción de los haberes por el periodo sancionado"*; *"se comunica al centro donde se encuentra prestando servicios, en comisión de servicios el curso 2018/2019, en este caso en el IES --, para su traslado a la interesada, de la Resolución del expediente disciplinario y, solicitando guardar sigilo respecto de la notificación, así como indicando que una vez efectuada la notificación a la interesada, deberá remitir el recibí fechado y firmado".*

SÉPTIMO.-Con fecha 7 de junio de 2021 la Instructora del procedimiento solicita informe a la Directora del IES "--" de Murcia, centro educativo donde se encontraba en comisión de servicios la reclamante (curso 2018-2019) en el momento de ejecución de la sanción. En concreto se solicita aclaración sobre los siguientes extremos: *"Si se procedió a la notificación de acuerdo con lo dispuesto en la comunicación que recibió el 5 de octubre de 2018"; "Si la ausencia de la interesada, durante el período del cumplimiento de la sanción, afectaba al funcionamiento del centro, en el sentido de tener que cubrir su puesto con otro docente"; "Si el hecho de que la docente se fuese a ausentar durante unos días, se puso en conocimiento del claustro de profesores"; "Si tiene conocimiento de que tal y como afirma la reclamante, algún trabajador, padre o alumno del centro pudo conocer e l contenido de la sanción disciplinaria o la sanción en sí, tal como afirma la reclamante".*

OCTAVO.-Con fecha 15 de junio de 2021 la Directora del IES "--" emite informe sobre los extremos solicitados por la Instructora:

1.-*"Una vez recibida la comunicación de fecha 5 de octubre a la que se hace referencia en la solicitud de informe, se procedió a hacer entrega de la notificación adjunta según los pasos indicados, sin la presencia de ninguna otra persona".*

2.-*"La ausencia de la interesada no afectó al funcionamiento del centro, por cuanto la notificación establecía que el cumplimiento de la sanción coincidiera en su mayor parte en días correspondientes a las vacaciones de Navidad. Durante los días lectivos que sí se vieron afectados (muy pocos), el alumnado de la profesora estuvo atendido por el profesorado de sus grupos de referencia, permaneciendo en sus aulas respectivas, ya que la especialidad de la profesora es Audición y Lenguaje y solamente atendía a un número reducido de alumnos en su aula de apoyo".*

3.-*"La ausencia de la profesora no se puso en conocimiento del claustro de profesores".*

4.-*"No tenemos constancia de que ningún trabajador, padre o alumno pudiera conocer el contenido de la sanción disciplinaria o la sanción en sí".*

NOVENO.-Con fecha 30 de septiembre de 2021 la Instructora comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia *"para que pueda tomar vista del expediente, entregar documentación o realizar las alegaciones que considere convenientes".* Y con fecha 6 de octubre de 2021 se remite a la reclamante, en contestación a la solicitud que formula, notificación electrónica con toda la documentación del expediente.

Con fecha 21 de octubre de 2021 la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que señala que los dos informes emitidos por la instrucción hacen referencia a *"las medidas tomadas por el IES --, y a los 20 días de suspensión, pero no hacen referencia alguna al centro donde ocurrieron los hechos y en el que mi mandante tiene su plaza fija, el CEIP --, en el cual era de conocimiento público el expediente sancionador que se había abierto a mi mandante y la resolución final de la misma"*. Asimismo, se alega que *"el descrédito a mi mandante se sustenta tanto en el conocimiento que tuvieron terceros de la sanción impuesta a mi representada como en la afectación que a mi propia mandante se le produjo (el hecho de ser sancionada, aun cuando no hubiera tenido transcendencia pública, afectaba a su propio honor, sin perjuicio de los daños psicológicos que sufrió mi mandante por cuadros severos d e estrés y crisis de ansiedad)".*

DÉCIMO.-Con fecha 28 de marzo de 2022 la Instructora del expediente formula Propuesta de Resolución en la que plantea *"que se dicte Orden de la Consejera de Educación desestimando la reclamación de responsabilidad patrimonial"*, considerando que *"no puede apreciarse la concurrencia de todos los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, singularmente la antijuridicidad del daño alegado".*

UNDÉCIMO.-Con fecha 1 de abril de 2022 se recaba el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo de los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.-Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo ya que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el artículo 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (LPACAP).

SEGUNDA.-Legitimación, plazo de ejercicio de la acción y procedimiento seguido.

I.-Dª. X, quien alega haber sufrido en sus bienes y derechos los efectos dañosos de la actividad administrativa, ostenta la condición de interesada en el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 de la

LPACAP y 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y ostenta la legitimación activa para pretender la reparación de los daños que alega.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, que es la titular del servicio público educativo a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II.-La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea dado que se ejercitó antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 de la LPACAP; la Sentencia que anula la resolución sancionadora es de fecha de 2 de enero de 2020 y la reclamación se presentó con fecha 6 de octubre de 2020. Además, en relación con los daños físicos alegados, el dies a quo del plazo prescriptivo sería el de la fecha del alta médica de la reclamante, el día 20 de diciembre de 2019, por lo que es evidente que en la fecha de la presentación de la reclamación, el día 6 de octubre de 2020, aún no había transcurrido el plazo prescriptivo.

III.-El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91.3 LPACAP.

TERCERA.-Elementos de la responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución, que dispone que *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos".*

A partir del precepto constitucional, los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP y en la abundante jurisprudencia recaída en la materia. En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

-Que el daño o perjuicio sea real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

-Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.

-Que no concurra causa de fuerza mayor.

-Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

El Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, recurso 1662/1994, y de 13 de septiembre de 2002,

recurso 3192/2001), que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

Respecto al requisito de la antijuridicidad, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017, recurso 1777/2016, señala: *"Que no se predica en razón de la licitud o ilicitud del acto o norma causante del daño, sino de su falta de justificación conforme al ordenamiento jurídico, en cuanto imponga o no al perjudicado esa carga patrimonial singular de soportarlo. Es decir, la antijuridicidad no aparece vinculada al aspecto subjetivo del actuar antijurídico, sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, pero entendido en el sentido de que no exista un deber jurídico del perjudicado de soportarlo por la existencia de una causa de justificación en quien lo ocasiona, es decir, la Administración".*

CUARTA.-Antijuridicidad: inexistencia.

I.- De conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo (por todas, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 de septiembre de 2008, recurso 324/2007, y de 16 de febrero de 2009, recurso 1887/2007), para determinar si un sujeto de derecho está obligado jurídicamente a soportar el daño que le ha infligido el funcionamiento de un servicio público, uno de los elementos a tomar en consideración es la naturaleza misma de la actividad administrativa. En efecto, no es indiferente que se trate del ejercicio de potestades discrecionales, en las que la Administración puede optar entre diversas alternativas, indiferentes jurídicamente, sin más límite que la arbitrariedad que proscribe el artículo 9.3 de la Constitución, que si actúa poderes reglados, en los que no dispone de margen de apreciación, limitándose a ejecutar los dictados del legislador. Y ya en este segundo grupo, habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotador a alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa.

Si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión.

También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, incluso aun cuando el acto administrativo sea anulado con posterioridad, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes.

Como señala la referida Sentencia de 22 de septiembre de 2008: *"En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público debe ser*

reparado por la Administración o si, por el contrario, ha de ser asumido por el particular, ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si la decisión administrativa (aun posteriormente anulada) refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se le ha atribuido la potestad que ejercita".

Por lo tanto, en el ejercicio de la potestad sancionadora, no procede hablar de lesión antijurídica cuando la sanción impuesta (aunque después sea anulada) es consecuencia de un ejercicio razonado y razonable de los márgenes de apreciación de la prueba practicada para acreditar la existencia de los hechos constitutivos de infracción. En este sentido, la Sentencia de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2011, recurso 5813/2010, señala expresamente:

"Y es en relación con la antijuridicidad del daño en tales casos [de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos] que se ha incidido de manera especial en la jurisprudencia, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados.

(…)

Quiere ello decir que el examen de la antijuricidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, cuya antijuricidad resulta patente por haber sido así declarada por el Tribunal correspondiente, sino desde la perspectiva de sus consecuencias lesivas en relación con el sujeto que reclama la responsabilidad patrimonial, en cuyo caso ha de estarse para apreciar dicha antijuricidad a la inexistencia de un deber jurídico de soportar dichas consecuencias lesivas de acuerdo con el art. 141.1 de la Ley 30/1992.

En los casos de ejercicio de la potestad sancionadora, como es el enjuiciado, la Administración tiene unos márgenes de apreciación de la prueba practicada encaminada a acreditar la existencia de los hechos constitutivos de la infracción administrativa. No podremos hablar de lesión antijurídica, de inexistencia del deber jurídico de soportar, desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial, cuando la sanción impuesta sea consecuencia de un ejercicio razonado y razonable de esos márgenes de apreciación a que hemos hecho referencia.

Esta forma de actuar de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora determina la inexistencia del carácter antijurídico de la lesión y por tanto de uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración".

II.-En este caso, la reclamante alega que como consecuencia del procedimiento sancionador y de la sanción impuesta *"me vi afectada psicológicamente con cuadros severos de estrés, estrés laboral y crisis de ansiedad, los cuales fueron empeorando conforme se iba acercando la fecha del juicio".* Asimismo, dice que la actuación de la Consejería durante el procedimiento sancionador *"ha supuesto una intromisión ilegítima a mi honor, provocándome un desprestigio, cuya repercusión ha sido tanto personal, como profesional en el centro de trabajo, al ser conocedores de dicha sanción todos los demás trabajadores del mismo como el alumnado y padres del centro".* En definitiva, la reclamante considera que los referidos daños son consecuencia de la actuación de la Consejería al haberle impuesto una sanción de suspensión de funciones que posteriormente fue anulada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, en contra de lo alegado por la reclamante, de conformidad con la referida doctrina del Tribunal Supremo, debe considerarse que en este caso no concurre el carácter antijurídico de los daños alegados. La sanción impuesta es consecuencia de un ejercicio razonado y razonable de la potestad disciplinaria que atribuye a la Administración el artículo 94.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre.

Como señala la Propuesta de Resolución, de la lectura de la resolución por la que se impone la sanción disciplinaria, no se aprecia que la actuación de la Administración haya sobrepasado los límites de la razonabilidad a la que hace referencia la reiterada doctrina jurisprudencial. La Sentencia que anula la sanción impuesta a la reclamante considera que *"los hechos, pudieron ser constitutivos de una infracción leve, pues en realidad Dª. X, pudo ser más suave y cortes con su Directora"* y que *"el incidente ocurrido entre la profesora y su Directora no paso más allá de un incidente laboral menor entre compañeros que no merece el reproche de privación de veinte días de suspensión de funciones"*; por lo tanto, la Sentencia no niega la veracidad de los hechos sancionados, solamente no comparte su calificación, considerando que dichos hechos debían haber sido calificados como infracción leve. Por otra parte, según consta en el informe del Jefe de Servicio de Personal Docente, sin que se haya aportado prueba en contrario, la referida Sentencia se ejecutó adecuadamente. En definitiva, nada indica que la Consejería no haya ejercido la potestad sancionadora de forma razonada y dentro de los márgenes de lo razonable.

En el sentido expuesto, la Sentencia núm. 847/2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de diciembre de 2020, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación de una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la tramitación de un expediente disciplinario y de su resolución sancionadora que fue anulada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Dicha Sentencia, recogiendo la doctrina del Tribunal Supremo, señala lo siguiente:

"En los casos de ejercicio de la potestad sancionadora, como es el enjuiciado, la Administración tiene unos márgenes de apreciación de la prueba practicada encaminada a acreditar la existencia de los hechos constitutivos de la infracción administrativa. No podremos hablar de lesión antijurídica, de inexistencia del deber jurídico de soportar, desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial, cuando la sanción impuesta sea consecuencia de un ejercicio razonado y razonable de esos márgenes de apreciación a que hemos hecho referencia.

(…)

La mera determinación jurisdiccional de anulación de las resoluciones sancionadoras no conlleva, de suyo, dicha consecuencia, y, en todo caso, la fundamentación jurídica de las resoluciones jurisdiccionales que acordaron la anulación de la sanción, no permite apreciar elemento alguno del que, a su vez, se pueda derivar, o permita entender, que la Administración hubiera sobrepasado los límites de razonabilidad en el ejercicio de su potestad disciplinaria.

(…)

Una cosa es que, tras una completa instrucción de un expediente disciplinario y tras una extensa y motivada resolución administrativa, confirmada en alzada por otra fundada decisión, la jurisdicción contencioso-administrativa anule la sanción impuesta al empleado público por apreciar falta de tipicidad en los hechos declarados probados, y de culpabilidad, y otra muy distinta es que ello equivalga, en todo caso, a que la Administración haya hecho uso irrazonable de su potestad disciplinaria".

III.-Además, como señala el Dictamen núm. 259/2013 de este Consejo Jurídico, debe tenerse en cuenta la peculiar naturaleza de la relación de empleo que une a los funcionarios con la Administración, que cabe calificar de relación de sujeción especial y en cuyo contenido se insertan derechos y obligaciones específicas de los empleados públicos, entre los cuales se incardina el deber de soportar la incoación de un expediente disciplinario por hechos cometidos en el ejercicio de sus funciones públicas, siempre, eso sí, que dicha incoación no pueda considerarse arbitraria. (En este sentido se pronuncian los Dictámenes del Consejo de Estado núms. 385/2008, 472/2008 y 480/2009, entre otros).

Por ello, la iniciación de un procedimiento disciplinario con el fin de investigar y esclarecer las posibles infracciones, lejos de constituir un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público, se constituye como el objeto propio y específico de todo expediente disciplinario, de modo que la mera existencia de un proceso de tal naturaleza no integra un supuesto de funcionamiento anormal y no es susceptible de generar una indemnización por tal concepto. Señala en este sentido la Audiencia Nacional, en relación con un proceso penal que termina con el sobreseimiento del encausado y cuyos razonamientos, *mutatis mutandi*, pueden ser trasladados al ámbito disciplinario, que *"...desde la perspectiva del anormal funcionamiento de los servicios policiales, que dan lugar a la incoación de un proceso penal, con las secuelas derivadas del mismo, una vez apreciadas unas determinadas circunstancias o indicios relevantes que pueden constituir un delito, no pueden con ceptuarse como una actuación procesal patológica o anormal, primera de los servicios policiales, y posteriormente de los órganos jurisdiccionales, sino que, por el contrario, las personas investigadas o incursas en el proceso penal están obligadas a soportar aun cuando los hechos investigados finalmente no sean constitutivos de delito, salvo que se demuestre excesos o comportamientos anómalos en el curso de las indagaciones policiales realizadas".* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de mayo de 2013, recurso 1024/2010).

IV.-En definitiva, como se ha dicho, debe considerarse que no concurre el carácter antijurídico de los daños alegados, dado que el procedimiento sancionador y la sanción impuesta son consecuencia de un ejercicio razonado y razonable de la potestad disciplinaria atribuida a la Administración por el Estatuto Básico del Empleado Público, que la reclamante venía obligada a soportar.

QUINTA.-Daño real y nexo causal: falta de acreditación.

I.-La reclamante alega daños ocasionados en su estado de salud como consecuencia del procedimiento sancionador y de la sanción que se le impone; señala *"cuadros severos de estrés, estrés laboral y crisis de ansiedad"* que provocaron una baja laboral de 50 días, valorando estos daños en 2.690,50 euros Para acreditar los daños alegados aporta un escrito firmado por el médico psiquiatra D. Y, colegiado núm. 3002967, en el que expone de forma genérica que la paciente sufre *"crisis de pánico provocadas por estrés laboral"* e indica cual es el tratamiento seguido. Asimismo, para acreditar dichos daños, la reclamante aporta los partes médicos de incapacidad temporal desde el día 24 de octubre hasta el día 20 de diciembre de 2019, figurando dentro de los datos médicos, en el apartado *"CIE 10 ES Diagnostico",* el código *"F 41-9",* que se corresponde con *"trastorno de ansiedad no especificado"* según la Clasifica ción Internacional de Enfermedades.

La referida documentación médica aportada por la reclamante acredita que efectivamente se le diagnosticó un trastorno de ansiedad; sin embargo, ni dicha documentación médica, ni ninguna otra prueba aportada al expediente, permiten establecer un nexo causal entre dicho trastorno y la actuación de la Administración a lo largo del procedimiento disciplinario. De conformidad con el principio de distribución de la carga de la prueba, que se contiene en el artículo 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, *"corresponde al actor... la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el*

efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda..."; y en el presente caso la reclamante no ha aportado prueba alguna que permita determinar que el daño alegado es consecuencia del reiterado procedimiento disciplinario.

II.-Por otra parte, la reclamante considera que la actuación de la Consejería *"ha supuesto una intromisión ilegítima a mi honor, provocándome un desprestigio, cuya repercusión ha sido tanto personal, como profesional en el centro de trabajo, al ser conocedores de dicha sanción todos los demás trabajadores del mismo como el alumnado y padres del centro"*, valorando estos daños morales en 6.000 euros.

Como ha quedado acreditado en el expediente, para aclarar esta cuestión la instructora solicita informe a la Directora del IES --, donde la reclamante se encontraba en comisión de servicios en el momento de ejecución de la sanción impuesta. Y del informe remitido se desprende, sin que se haya practicado prueba en contrario, que se siguieron los cauces establecidos para la notificación de la sanción y que no hay constancia de que nadie tuviera conocimiento de la misma, a excepción de la Directora del centro que recibió la comunicación que adjuntaba la notificación de la sanción, y que guardó el deber de sigilo exigido.

En su escrito de alegaciones la interesada expone que los informes de la instrucción se centran en el IES "--" y la sanción de 20 días de suspensión, pero no hacen referencia al centro donde ocurrieron los hechos, en el cual alega que era de conocimiento público el expediente sancionador. Añade que *"el descrédito a mi mandante se sustenta tanto en el conocimiento que tuvieron terceros de la sanción impuesta a mi representada como en la afectación que a mi propia mandante se le produjo".*

Sin embargo, la reclamante se limita a señalar que el hecho de haber sido sancionada era *"vox populi"*, no concretando qué personas ajenas al procedimiento pudieron enterarse ni quién pudo divulgar esa información incumpliendo el deber de sigilo. (Únicamente señala la relación de profesores del centro que prestaron declaración en el procedimiento disciplinario). Además, en el período en el que se tenía que ejecutar la sanción, desde el día 20 de diciembre de 2018 hasta el día 8 de enero de 2019, la reclamante se encontraba destinada en el IES "--", y fue su Directora la que recibió la comunicación interior con la notificación adjunta, por lo que, como pone de manifiesto la Propuesta de Resolución, no se ha acreditado la afirmación de que toda la comunidad educativa del CEIP "--" tuvo conocimiento de la sanción. En definitiva, la reclamante no ha acreditado el daño que alega y, como ya se ha dicho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba recae sobre la reclamante.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.-Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no apreciarse la concurrencia de todos los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, singularmente la antijuridicidad del daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.

CONSEJO JURÍDICO
REGIÓN DE MURCIA
PLURA CONSILIO QUAM VI