



Dictamen nº 294/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de octubre de 2023, 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, Formación Profesional y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 16 de marzo de 2023 (COMINTER 71342), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, por daños derivados de la errónea puntuación en lista de interinidad (exp. 2023_086), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de septiembre de 2020, D.^a X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la entonces denominada Consejería de Educación y Cultura (actualmente Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo), por los daños derivados de la errónea puntuación en la lista definitiva de interinidad para el curso 2018-2019, en determinadas especialidades de los Cuerpos de profesores de Enseñanza Secundaria, publicada por Resolución de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos de 29 de agosto de 2018, sobre la base de los siguientes hechos:

1.- Mediante Resolución de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos, de 29 de agosto de 2018, se publica la lista definitiva de aspirantes que cumplen los requisitos del artículo 117.2.B) de la Orden de 6 de abril de 2018, para la ordenación de las listas de interinidad para el curso 2018-2019, en determinadas especialidades de los Cuerpos de profesores de Enseñanza Secundaria. En dicha lista figura D.^a X, funcionaria interina del cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Economía, con una puntuación total de 2,2570.

2.- En el acto de adjudicación celebrado el día 31 de agosto de 2018, se atribuye a D.^a X una plaza vacante en el IES "Sabina Mora" de Roldán (Torre Pacheco) con una jornada parcial de 7 horas.

3.- La Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 9 de julio de 2020 acuerda, estimando el recurso de alzada presentado por D.^a X, modificar la puntuación de las referidas listas definitivas de interinidad, reconociéndole una puntuación total de 2,2945.

La reclamante alega que en el acto de adjudicación de 31 de agosto de 2018, si ya hubiera tenido la puntuación que se le reconoce mediante la Orden de 9 de julio de 2020, le habría correspondido una plaza vacante en el IES "San Isidoro" de Los Dolores (Cartagena) con una jornada parcial de 8 horas. Por lo que solicita *"el reintegro de los haberes diferenciales, entre los cobrados por el puesto otorgado de 7 horas lectivas durante el curso 2018/2019 y los que debería haber cobrado si le hubieran adjudicado el puesto al que tenía derecho de 8 horas lectivas, por importe estimado de 1.763,42 €"*.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de abril de 2021, la Secretaría 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. Dicha Orden se notifica a la interesada, con indicación del plazo máximo para resolver y el sentido del silencio administrativo, el día 24 de septiembre de 2021.

TERCERO.- Con fecha 3 de febrero de 2022, la Instrucción del expediente solicita al Servicio de Personal Docente de la Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación informe sobre la reclamación formulada; en particular se solicita informe sobre los siguientes extremos:

“-Concretar la plaza del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Economía, que le hubiera correspondido a la reclamante en el acto de adjudicación de 31 de agosto de 2018 en el caso de haber tenido la puntuación que se le reconoció mediante la citada Orden de 9 de julio de 2020.

-En su caso, el importe de la diferencia entre las retribuciones que percibió la reclamante durante el periodo en que estuvo trabajando en el curso 2018-2019 y las que le hubieran correspondido en caso de habersele adjudicado la plaza que debería haber ocupado”.

CUARTO.- Con fecha 18 de febrero de 2022, en contestación a dicha solicitud, el Servicio de Personal Docente emite el siguiente informe:

“PRIMERO.-Dª. X, es integrante de las listas de interinos del cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria en la especialidad de Economía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

SEGUNDO.- Mediante Orden de 6 abril de 2018 (BORM 09/04/2018), se convocó procedimiento selectivo para adquisición de nuevas especialidades del cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y otros cuerpos a celebrar en 2018 y, por la que se regula la composición de las listas de interinidad en estos cuerpos para el curso 2018/2019.

TERCERO.- Dª. X, presentó recurso de alzada por no estar de acuerdo con la puntuación obtenida en las listas definitivas de aspirantes a interinidad, en base al artículo 117.2 B) de la Orden de 6 de abril que regula la ordenación de las listas de interinidad para el curso 2018-2019.

CUARTO.- Mediante Orden de 9 de julio de 2020 de la Consejería de Educación y Cultura, resolvió estimar el recurso presentado por la interesada y modificar la puntuación de las listas definitivas, por lo que su posición en las listas se modificó del número 18001870 al número 1800845.

QUINTO.- En el acto de adjudicación de 31/08/2018 se le adjudicó una vacante de 7 horas en el IES Sabina Mora de Roldán (Torre Pacheco). Sin embargo, en el caso de haber tenido la puntuación que se le reconoció mediante la citada Orden de 9 de julio de 2020, le hubiera correspondido una vacante parcial de 8 horas en el IES San Isidoro de Los Dolores (Cartagena).

SEXTO.- El importe de la diferencia entre las retribuciones que percibió la reclamante durante el periodo que estuvo trabajando en el curso 2018-2019 en la vacante de 7 horas y las que le hubiera correspondido en caso de habersele adjudicado la vacante de 8 horas es de 1.738,83 euros íntegros”.

QUINTO.- Con fecha 4 de marzo de 2022, se notifica 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 12 de marzo de 2022, Dª. X formula escrito de alegaciones en los siguientes términos:

“Habiendo recibido la solicitante de la Unidad de Servicio Jurídico de la Consejería de Educación de la Región de Murcia en relación al Trámite de audiencia la documentación para como interesada poder realizar vista del expediente RP/39/20, y en relación al mismo:

Tras realizar vista de toda la documentación que obra en el expediente RP/39/20 y en relación al informe emitido por el del Servicio de Personal Docente de la Dirección General de Recursos Humanos y Planificación Educativa; aparte de que dicho servicio haya calculado la diferencia de las retribuciones que corresponde entre una jornada de 8 horas respecto a la de 7 horas,

Solicita:

Además, a efectos de días cotizados y jornada laboral ante el organismo de la Tesorería General de la Seguridad Social para el curso académico 2018-2019:

1º.-Le sea calculado a la interesada la diferencia entre las Cotizaciones que han sido satisfechas a la Seguridad Social en relación a una jornada de 7 horas y las relativas a una jornada laboral de 8 horas y se satisfagan ante dicho organismo,

2º.-Le sea modificado a la interesada ante el dicho organismo de la Tesorería General de la Seguridad Social los días cotizados y jornada laboral, ampliándose estos por la diferencia entre la jornada laboral de 7 horas y la de 8 horas".

Con fecha 2 de abril de 2022 la Instrucción del expediente solicita a la Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación informe sobre las referidas alegaciones, sin que conste que se haya emitido informe alguno al respecto.

SEXTO.- Con fecha 3 de marzo de 2023, la Instrucción del procedimiento formula propuesta de resolución por la que solicita que "se dicte Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional y Empleo estimando la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentada por Dª. X como consecuencia la puntuación errónea en la lista definitiva de interinidad para el curso 2018-2019, publicada por Resolución de 29 de agosto de 2018 de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos".

SÉPTIMO.- con fecha 16 de marzo de 2023, se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y 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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I.-La legitimación para reclamar, cuando de daños patrimoniales se refiere, recae primariamente en el titular de los derechos o bienes afectados por la actuación administrativa. En este caso, ha quedado acreditado que Dª. X tenía la condición de aspirante a la cobertura como funcionaria interina del puesto de trabajo ofertado en el acto de adjudicación del día 31 de agosto de 2018, viéndose privada del derecho a obtener un nombramiento como funcionaria interina del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Economía, en el

IES "San Isidoro" de Los Dolores (Cartagena). Por lo tanto, ha de reconocérsele la condición de interesada a los efectos previstos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La legitimación pasiva corresponde a la Consejería consultante, toda vez que el servicio a cuyo funcionamiento se imputa la presunta lesión indemnizable se integra en su estructura administrativa y le corresponde su titularidad.

II.-La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo anual que a tal efecto prevé el artículo 67.I de la LPAC, para los supuestos en que la acción se fundamente en la anulación en vía administrativa o contenciosa de un previo acto administrativo. La Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 9 de julio de 2020, por la que se estima el recurso de alzada contra la Resolución por la que se publica la lista definitiva de interinidad para el curso 2018-2019, en determinadas especialidades en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, se notifica a Dª. X el día 10 de julio de 2020, y el escrito de reclamación se registra de entrada el día 13 de septiembre de 2020; por lo tanto, es evidente que la reclamación debe considerarse temporánea.

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.

Sin embargo, debe señalarse que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Jurídico ya se había rebasado en exceso el plazo de seis meses que, para adoptar y notificar la resolución expresa, establece el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que la resolución se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3.b de dicha Ley.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial..

I.-Nuestro ordenamiento jurídico contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, en términos sustancialmente coincidentes, en lo que aquí concierne, con el régimen establecido en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que tanto la jurisprudencia como la doctrina de los órganos consultivos dictados en interpretación de esta última resultan extensibles en esencia a la normativa hoy vigente.

Los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son recogidos por los referidos artículos 32 y siguientes de la LRJSP. De conformidad con lo que se establece en dicho bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

-Que el daño o perjuicio sea real y efectivo, evaluable económico y 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 de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

-Que no concurra causa de fuerza mayor.

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

Ahora bien, este Consejo Jurídico, al igual que en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares, ha de destacar que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia del funcionamiento de un servicio público con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (entre otras muchas, Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002, 8 de abril de 2003 y, más recientemente, la

II.-En los supuestos de frustración de eventuales llamamientos de una lista de espera para prestar servicios en la Administración, el Consejo de Estado considera que la inclusión en la lista de aspirantes, o en un determinado número de orden de la misma, no determina por sí misma la existencia de un derecho consolidado a la obtención de un concreto puesto de trabajo, sino una simple expectativa de obtenerlo, cuya frustración no puede considerarse indemnizable a los efectos de una declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración (entre otros, Dictámenes núms. 2.486 y 2.495 del año 2003). Según este criterio, en tales supuestos las reclamaciones se basan en meras hipótesis carentes de la efectividad necesaria para poder indemnizar, pues se reclaman unos ingresos por servicios no efectivamente prestados por los interesados, y respecto de los cuales no es posible determinar si realmente hubiesen ocupado las plazas que, según su interpretación de los hechos, debían haberseles ofertado.

No obstante, sí admite el Alto Órgano Consultivo la indemnización de la frustración de determinadas situaciones interinas o derechos en fase de formación, que exceden de las meras expectativas, cuando las circunstancias concurrentes permiten rodear de verosimilitud o convicción al hecho de que fue precisamente la actuación administrativa, y no cualquier otra circunstancia o voluntad, la que privó al particular de alcanzar o consolidar la situación o el derecho, que sin la intervención administrativa se habría producido de forma muy probable o casi segura. En este sentido, en el Dictamen núm. 183/2015 el Consejo de Estado sostiene lo siguiente:

“...entre la posición que ostenta el titular de un derecho consolidado y la que corresponde a quien alberga simples expectativas existe una amplia variedad de posiciones intermedias entre las que se incluyen, por ejemplo, los conocidos en la doctrina clásica como ‘derechos potestativos’ o ‘de formación jurídica’ o las llamadas ‘situaciones interinas’ que, frente a las situaciones definitivas creadas por derechos subjetivos plenamente desenvueltos, se configuran como situaciones provisionales en las que un sujeto es titular de un derecho incierto o en fase de formación que, no obstante, también es digno de protección jurídica.

Partiendo de este razonamiento, es preciso reconocer que la exclusión del proceso selectivo en el que intervino el Sr. ..., que vino motivada por una circunstancia ajena a su voluntad y no susceptible de ser controlada por él, le privó de la posibilidad verosímilmente admisible de quedar incluido en la lista definitiva de aprobados y de culminar el referido proceso de selección mediante su nombramiento y toma de posesión. A juicio del Consejo de Estado, esa pérdida de la oportunidad de culminar tal proceso ocasionó al Sr. ... un perjuicio real y efectivo que no tenía el deber jurídico de soportar y que, como tal, merece ser indemnizado”.

III.-Ha quedado acreditado en el expediente que en la lista definitiva de aspirantes que cumplen los requisitos del artículo 117.2.B) de la Orden de 6 de abril de 2018, para la ordenación de las listas de interinidad para el curso 2018-2019, en determinadas especialidades de los Cuerpos de profesores de Enseñanza Secundaria, publicada por Resolución de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos de 29 de agosto de 2018, figura D^a. X como funcionaria interina del cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Economía, con una puntuación total de 2,2570.

También ha quedado acreditado que, en el acto de adjudicación del día 31 de agosto de 2018, D^a. X solicitó que se le asignara una vacante de la especialidad de Economía del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, a jornada parcial de 8 horas, en el IES “San Isidoro” de Los Dolores (Cartagena).

Asimismo, ha quedado acreditado que, en dicho acto del día 31 de agosto de 2018, se adjudicó a D^a. X, con la referida puntuación de 2,2570, una vacante de la reiterada especialidad de Economía del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, a jornada parcial de 7 horas, en el IES “Sabina Mora” de Roldán (Torre Pacheco).

Y, finalmente, también ha quedado acreditado que la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 9 de julio de 2020, estimando el recurso de alzada presentado por D^a. X, acuerda, en la referida lista definitiva de interinidad para el curso 2018-2019, modificar la puntuación reconocida a la recurrente, que pasa de 2,2570 a 2,2945 puntos.

Por lo tanto, como señala el Informe del Servicio de Personal Docente de la Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación, si en el acto de adjudicación D^a. X hubiera tenido la puntuación que después se le reconoció (mediante la Orden de 9 de julio de 2020), le hubiera correspondido una vacante de jornada parcial de 8 horas (en el IES “San Isidoro” de Los Dolores), en vez de la vacante de jornada parcial de 7 horas que se le adjudicó (en el IES “Sabina Mora” de Roldán).

En consecuencia, debe considerarse que se ha acreditado la existencia de un daño real y efectivo, consistente en las retribuciones que la reclamante ha dejado de percibir por no haber desempeñado el puesto vacante al que habría tenido derecho con la puntuación que se le asigna tras la estimación del recurso de alzada. Por lo tanto, como apunta la Propuesta de Resolución, concurren todos los requisitos que determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración; se ha producido un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que es consecuencia directa del funcionamiento anormal del servicio público educativo, y que la reclamante no tenía el deber jurídico de soportar.

CUARTA.- Cuantía de la indemnización.

Según pone de manifiesto el Informe del Servicio de Personal Docente, “*el importe de la diferencia entre las retribuciones que percibió la reclamante durante el periodo que estuvo trabajando en el curso 2018-2019 en la vacante de 7 horas y las que le hubiera correspondido en caso de habersele adjudicado la vacante de 8 horas es de 1.738,83 euros íntegros*”. Y, como pone de manifiesto la Propuesta de Resolución, dicha cuantía no ha sido cuestionada por la reclamante en su escrito de alegaciones formulado, con fecha 12 de marzo de 2022, durante el trámite de audiencia. Por lo tanto, procede evaluar el daño real y efectivo sufrido por la reclamante en la referida cantidad de 1.738, 83 euros.

Dicha cuantía debe actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.-Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, por considerar que en el presente caso concurren todos los requisitos que determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con lo expuesto en las Consideraciones Tercera y Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.