

Dictamen Núm. 250/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 6 de noviembre de 2025 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por el daño moral y la pérdida de oportunidad sufrida como funcionaria interina, en el ámbito de la enseñanza, por abuso de la interinidad.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 1 de agosto de 2024 se presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Educación por un caso de abuso de la temporalidad, en el ámbito de la enseñanza pública.

Expone la reclamante que fue funcionaria interina del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional de la especialidad Instalaciones

Electrotécnicas desde el 23 de septiembre de 2013 al 11 de septiembre de 2014 y, seguidamente, durante otros nueve cursos, cesando cada 31 de agosto, desde el 14 de octubre de 2014, el 21 de septiembre de 2015, el 26 de septiembre de 2016, el 9 de octubre de 2017, el 24 de septiembre de 2018 y el día 1 de septiembre de los años 2019, 2020, 2021 y 2022.

Indica que, “en todos los nombramientos la causa del mismo fue ‘nombramiento personal interino artículo 10.1 de la Ley 7/2007 del EBEP’ y la causa del cese ‘libre separación de interinos’”, pasando a reproducir los apartados 1 y 4 del artículo 10 y el artículo 70.1 *in fine*, todos ellos del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Entiende que “es evidente que, de acuerdo a las disposiciones transcritas, se ha producido un injustificado abuso de la temporalidad en la relación de la compareciente con la Administración, quien lleva desempeñando las funciones de profesora de la especialidad de Instalaciones Electrotécnicas durante 9 años continuos e ininterrumpidos, lo que denota además del incumplimiento de la Administración de su obligación de disponer lo conducente a cubrir en el plazo establecido las plazas vacantes con personal funcionario de carrera, que la compareciente venía desempeñando un trabajo que responde a la actividad cotidiana y permanente de la administración”.

Reproduce el contenido de una sentencia del Tribunal Supremo -citada de manera errónea-, para añadir que “en el caso que nos ocupa se ha producido un daño moral a la compareciente, dada la inestabilidad de su vida laboral, además de una pérdida de oportunidad en cuanto a encontrar una estabilidad con un empleo ajeno al de los nombramientos funcionariales” y finaliza reiterando que “la reclamante ha venido sufriendo un abuso en la temporalidad que le ha provocado un gran daño moral consecuencia de la absoluta inestabilidad laboral con la consiguiente pérdida de oportunidad de mantener una relación laboral estable con otra empleadora o incluso con la

propia Administración a la que se dirige si esta hubiera cumplido con sus obligaciones, que no tenía el deber jurídico de soportar”.

Estima “adecuada una indemnización equivalente a 20 días de salario por año de servicio, tomando como módulo de referencia las indemnizaciones establecidas” en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que, “si bien no es aplicable al presente supuesto (...), puede ser una buena referencia a aplicar”.

2. Notificada el día 15 de noviembre de 2024, la Instructora del procedimiento suscribe la comunicación dirigida a la interesada en la que se le informa de su nombramiento -llevado a cabo por Resolución de la Consejera de Educación de 28 de octubre de 2024-, la fecha de recepción de la reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo de resolución y notificación, así como el sentido del silencio administrativo.

3. Previa petición de la Instructora, el día 26 de diciembre de 2024 la Jefa de Servicio de Gestión Administrativa y Salud Laboral de la Consejería instructora suscribe informe en el que explica, con mención de la normativa aplicable y con sometimiento a la misma, que “los nombramientos como funcionarios interinos se producen en unos casos para sustituir a los funcionarios de carrera titulares de las plazas, y en otros casos para dar cobertura a puestos vacantes, pero en todo caso, para hacer frente a las necesidades de un determinado curso académico”, aclarando que su duración máxima abarca un curso escolar y que, “en el siguiente curso escolar, los integrantes de las listas de aspirantes a interinidad participarán en una nueva convocatoria para adjudicar puestos en régimen de interinidad, obteniendo o no (...) otro puesto”.

Señala que “las necesidades en la función pública docente tienen peculiaridades que las difieren de otros ámbitos, por lo que los funcionarios docentes interinos no tienen renovaciones anuales de contratos, sin que exista por tanto abuso en su contratación, sino que cada curso escolar, y en función

de las necesidades concretas en cada centro educativo, podrán o no tener un nuevo destino en aquel centro en que exista en su caso tal necesidad (...). Es necesario tener en cuenta aquí la dinámica y la complejidad del funcionamiento de los centros educativos, lo que implica una exhaustiva y detallada planificación año a año para adaptar los efectivos existentes a las necesidades existentes./ Así, antes de iniciar cada curso académico, y una vez finalizado en su caso el proceso selectivo celebrado, el concurso anual de traslados, el nombramiento de los equipos directivos de los centros y la determinación de las plazas a adjudicar en régimen de comisión de servicios, se hace necesario determinar las necesidades concretas en cada centro académico (...) cambiantes en cada curso, en función de múltiples factores, tales como el número de alumnos, los desdobles o el número de grupos, la elección de la materia por los citados alumnos, etc.”.

Por otra parte, advierte de la existencia de un acto administrativo que no ha sido impugnado, aclarando que la reclamante, concedora de la regulación y el régimen aplicables, “pidió voluntariamente y se le adjudicó conforme a sus peticiones y orden de prelación formalizando su nombramiento”, sin recurrir ninguno de ellos.

4. Con fecha 7 de febrero de 2025, la Instructora solicita, para su incorporación al expediente, la hoja de servicios de la interesada, que refleja los datos aportados en la reclamación, con una salvedad: durante el primer período -curso escolar 2013/2014- trabajó como profesora de Enseñanza Secundaria en lugar de profesora técnica de Formación Profesional.

5. El 28 de marzo de 2025, la Instructora acuerda la apertura del trámite de audiencia durante un plazo de 10 días.

Consta la diligencia expedida por un empleado público el 14 de abril de 2015 acreditativa de la personación de la interesada en dependencias de la

Consejería de Educación “dándosele vista y entregándole copia de los documentos obrantes” en el expediente.

6. Con fecha 23 de octubre de 2025, la Instructora del procedimiento emite una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, recogiendo lo expresado en el informe preceptivo incorporado al expediente.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de noviembre de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias, objeto del expediente núm. de la Consejería de Educación, cuya copia adverada adjunta en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Cabe llamar la atención sobre el hecho de que, exigiendo el citado artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se formulen contra la Administración superen la cuantía de 6.000 € para que la

consulta a este órgano tenga la consideración de preceptiva, en este caso, aquella no se concreta.

La reclamante no procede a su cálculo, solicitando una indemnización equivalente a “20 días de salario por año de servicio”; tampoco la Administración lleva a cabo las operaciones necesarias para su determinación; sin embargo, y sin obviar que la Administración formula una propuesta de resolución en sentido desestimatorio antes de recabar nuestro dictamen, no cabe formular objeciones, en la medida en que, constanding acreditado que la interesada ha disfrutado de la condición de funcionaria interina durante 9 años, 6 meses y 26 días, la suma de “20 días de salario por año de servicio”, presumiblemente superará el umbral exigido.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivan.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada, como titular de los servicios frente a los que se formula la reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el caso objeto de análisis, la reclamación se registra el 1 de agosto de 2024 tras el cese producido el 31 de agosto de 2023, por lo que se evidencia su

presentación dentro del plazo señalado, al margen de otras consideraciones oportunas en relación con el daño moral.

El daño moral, que aquí se concreta por su vinculación a una supuesta inestabilidad en el empleo derivada del abuso -o fraude- de la interinidad, no altera el régimen de la prescripción, sin que quepa desconocer que el cómputo del plazo habrá, de ordinario, de verse alterado. Sin embargo, ello no supone automáticamente que deba acudir a un momento posterior para considerar determinado el daño en toda su extensión; este órgano consultivo ya ha expresado (por todos, Dictamen Núm. 23/2021) que, "al reclamarse por un daño moral asociado a ese fraude procedería aproximarse al momento en el que la continuidad de la relación de empleo podría percibirse subjetivamente como 'abuso' por el empleador, lo que excluye del cómputo de la prescripción, cuando menos, los primeros estadios del desempeño y conduce a fijar el *dies a quo* en una fecha sensiblemente distante de la que se postula, pues se entiende generalmente que las pretensiones deducidas del abuso podrían plantearse cuando el empleador mantiene al perjudicado más de tres años bajo una relación temporal. Por otro lado, debe observarse también que cuando transcurre ese plazo y el perjudicado prescinde de accionar por los supuestos daños morales mientras continúa desempeñando sus servicios en idénticas condiciones no cabe inferir que esté reservándose la reclamación de daños para un escenario posterior, pues voluntariamente opta por beneficiarse de la permanencia en el empleo en lugar de reaccionar contra la situación o promover la regular cobertura del puesto que ocupa, lo que pondría término al detrimento moral que invoca".

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, lo que no impide su adopción, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b) de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución 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 su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad

patrimonial de la Administración Pública, será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que, quien ha sido funcionaria interina durante un período que abarca diez cursos escolares -en el mismo cuerpo docente y con la misma especialidad en los últimos nueve, en cinco centros escolares- finalizada, aparentemente, tal situación, sin que conste la causa, solicita una indemnización por el daño moral que entiende se le ha irrogado “dada la inestabilidad de su vida laboral” y por la pérdida de oportunidad, “en cuanto a encontrar una estabilidad con un empleo ajeno al de los nombramientos funcionariales”.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de dictaminar diversos asuntos referidos a reclamaciones de responsabilidad patrimonial basadas en el abuso del empleo temporal por parte de la Administración (por todos, Dictamen Núm. 29/2021), asumiendo la doctrina jurisprudencial conforme a la cual, en el caso de la efectividad de tal abuso, el reconocimiento del derecho a una eventual indemnización depende de diversas circunstancias, entre otras, y además de las concurrentes en cada caso, la concreción de qué daños y por qué concepto fueron causados, exigiéndose la acreditación de la realidad de los mismos (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:3251-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a). De la jurisprudencia citada, se deduce que el daño resarcible sería el efectivamente derivado del fraude que se invoca, debiendo acreditarse su realidad y su alcance sin servirse de automatismos, analogías o “equivalencias”

con relaciones de empleo diferenciadas -y dotadas de sus específicos regímenes de acceso-.

El Tribunal Supremo ha exigido que se acredite “la realidad” de los perjuicios que se invoquen, los cuales “deben estar ligados al menoscabo o daño, de cualquier orden, producido por la situación de abuso, pues esta es su causa” (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:3250 y ECLI:ES:TS:2018:3251-, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), toda vez que “el mero hecho de haber sido personal interino durante un tiempo más o menos largo, incluso si ha habido nombramientos sucesivos no justificados por la Administración, no implica automáticamente que haya habido un daño” (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:482-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

En suma, aunque se constatará una utilización objetivamente abusiva de la interinidad por parte de la Administración, no nace automáticamente el derecho a indemnización; así lo reitera la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2023 -ECLI:ES:TS:2023:3641- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sala 4.ª), al decir que “el hecho de que haya habido una situación objetivamente abusiva no implica, automáticamente, que el funcionario interino cesado haya sufrido un daño efectivo e identificado, luego no cabe reconocer un derecho a indemnización por esa sola circunstancia” y que “sí cabrá reclamar por aquellos daños materiales o morales, por una disminución patrimonial o una pérdida de oportunidad que el empleado público interino no tuviera el deber jurídico de soportar. Para ello deberá presentar una reclamación por daños efectivos e identificados con arreglo a las normas generales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y, por supuesto, acreditar tales daños”.

Expresado en otros términos, nuestro ordenamiento no prevé una proyección extensiva y genérica del régimen de responsabilidad patrimonial ni admite que este se desvirtúe para abarcar en su seno supuestos distintos al

resarcimiento de los daños efectivos, antijurídicos e individualizados sufridos en la persona o el patrimonio del perjudicado. Esto es, tal como razonamos en los Dictámenes Núm. 136/2021 y 278/2021, no ampara una compensación de daños por referencia a parámetros distintos a su efectivo padecimiento, como sería la “sanción” disuasoria en cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

En el caso que nos ocupa, no queda acreditado un uso abusivo de la temporalidad. La Administración pública autonómica explicita las normas que amparan la cobertura de ciertas plazas mediante el funcionariado interino, en el singular ámbito docente, dejando de manifiesto que es cada curso escolar, y en función de las necesidades concretas en cada centro educativo, cuando se valoran las efectivas necesidades de personal “una vez finalizado en su caso el proceso selectivo celebrado, el concurso anual de traslados, el nombramiento de los equipos directivos de los centros y la determinación de las plazas a adjudicar en régimen de comisión de servicios”, factores cambiantes en cada curso, en función de variables como “el número de alumnos, los desdobles o el número de grupos, la elección de la materia por los citados alumnos, etc.”. A su vez, no se denuncia aquí la omisión de procesos selectivos a través de los cuales la perjudicada pudiera haber accedido a la condición de funcionaria de carrera (fueron varios a lo largo de los 9 años que señala) y medió, además, un proceso extraordinario de estabilización que le permitiría, en su caso, acceder a la fijeza bajo menores exigencias que las ordinarias. En rigor, lo que se produce en cada uno de los “9 años continuos e ininterrumpidos” es la decisión voluntaria de la afectada de incorporarse a la bolsa y al empleo público temporal, sin que se atisbe la pretendida “pérdida de oportunidad de mantener una relación laboral estable con otra empleadora”, pues siempre pudo renunciar al empleo público y nunca lo hizo, sin que pueda sostenerse que sufrió un menoscabo porque la Administración no cumpliera “con sus obligaciones” (pues no se concretan carencias o exclusiones en las pertinentes convocatorias de empleo).

En todo caso, y acudiendo a las reglas generales en materia de responsabilidad patrimonial, el primero de los requisitos que debe concurrir es el de la efectividad del daño, esto es, la existencia real y acreditada de un daño; requisito que constituye el núcleo esencial de cualquier reclamación de responsabilidad patrimonial, hasta el punto de que determina el fracaso de toda pretensión indemnizatoria sustentada en meras especulaciones. Por su parte -tratándose de un daño moral-, para que sea indemnizable, es necesario, al igual que sucede con el material, que concurren todos los presupuestos generales exigibles. El daño moral hace referencia, en su actual concepción, al impacto o sufrimiento psíquico o espiritual que la persona puede experimentar ante ciertos hechos, conductas o resultados, con independencia de su incidencia en la esfera patrimonial de la afectada. Se trata de un concepto abierto que incluye supuestos de inquietud, zozobra y otros estados de ánimo, conocidos doctrinalmente como daños morales autónomos, que, como daños que son, deben quedar acreditados.

En el caso que ahora interesa, nos encontramos con un escrito de reclamación que no se acompaña de documental o solicitud de práctica de prueba alguna, en el que apenas se aportan datos, más allá de los períodos de tiempo en que la reclamante trabajó al servicio de la Administración Pública como funcionaria interina, y se concluye que "la reclamante ha venido sufriendo un abuso en la temporalidad que le ha provocado un gran daño moral consecuencia de la absoluta inestabilidad laboral".

Recayendo sobre la interesada la carga de la prueba, nada explícita sobre ese supuesto daño moral que le han acarreado los sucesivos nombramientos -que acepta uno tras otro- y no aclara qué obligaciones debería haber cumplido la Administración, pues no niega la existencia de convocatorias de oposiciones o concursos-oposición en el período de tiempo al que hace referencia, ni informa sobre si concurrió o no a tales procesos selectivos y con qué resultado.

En conclusión, se reclama aquí el resarcimiento de un perjuicio moral desde una posición o contexto inidóneos para generar tal daño, sin que pueda por tanto presumirse, y tampoco se aporta prueba alguna -siquiera indiciaria- de su concurrencia.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.