

Sr. Amilivia González, Presidente  
Sr. Estella Hoyos, Consejero y Ponente  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de septiembre de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de julio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados por la incoación de un expediente disciplinario*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de julio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 654/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 11 de septiembre de 2007, Dña. xxxxx presenta en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial solicitando una indemnización, por los daños psicológicos ocasionados por la incoación de un expediente disciplinario.

La reclamante es personal laboral de la Gerencia de Servicios Sociales, con la categoría profesional de auxiliar de enfermería en la Residencia de Personas Mayores de xxxxx.

Se adjunta a la reclamación un certificado médico, un informe psicológico, documentación referida al expediente disciplinario seguido y una reclamación previa a la vía laboral sobre el mismo. Solicita una indemnización de 18.000 euros.

**Segundo.-** Consta en el expediente administrativo el expediente disciplinario incoado contra la reclamante con fecha 24 de julio de 2006, por negarse a cumplir una instrucción del responsable del Área Residencial Asistencial, tras un requerimiento expreso y personal de la Jefa de Área (“se negó rotundamente a poner las medias elásticas de compresión a dos residentes que las utilizan y no pueden aplicárselas ellos mismos”). Según el pliego de cargos, los hechos expuestos podían ser constitutivos de una falta grave, tipificada en el artículo 90.2 del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos.

El procedimiento fue resuelto por la Gerencia de Servicios Sociales mediante Resolución de 2 de febrero de 2007, que declara caducado el expediente disciplinario y ordena el archivo de las actuaciones, al exceder la duración de éste el plazo de seis meses establecido en el artículo 95 del convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta. Contra esta Resolución la reclamante plantea, el 22 de febrero del mismo año, una reclamación previa a la vía laboral, solicitando que se dicte resolución declarando el sobreseimiento de dicho expediente disciplinario. Dicha reclamación fue desestimada sin que fuera impugnada judicialmente.

**Tercero.-** El 22 de febrero de 2008, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxxx informa, en relación a la reclamación presentada, que “no constan datos que hagan suponer que la presunta lesión que la trabajadora alega tener guarde relación con la apertura del expediente”.

La Jefa de Servicio de Personal y Asuntos Generales, en informe de la misma fecha, señala: “El 24 de Julio de 2006 fue incoado expediente

disciplinario por Acuerdo de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxxx, por la negativa de Dña. xxxxx a poner las medias elásticas de comprensión a dos residentes que las utilizan y no pueden aplicárselas ellos mismos.

»Una vez instruido el correspondiente expediente disciplinario, fue remitido a esta Gerencia de Servicios Sociales como órgano competente para su resolución. Este expediente no pudo ser valorado por esta Gerencia dado el poco tiempo que dispuso para resolver o solicitar la realización de pruebas complementarias.

»En cuanto a su reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por el daño psicológico sufrido como consecuencia de la resolución de su expediente disciplinario, esta Gerencia como órgano competente para resolver considera que la actuación de la Administración no ha producido ningún daño a la reclamante.

»Además en cuanto a su afirmación que 'desde un punto de vista legal nada puedo hacer' no es cierta dado que como bien dice la trabajadora contra esta Resolución planteó reclamación previa a la vía laboral que fue desestimada por Resolución de 5 de junio de 2007, Resolución que podría haber sido impugnada ante el Juzgado de lo Social.

»No es esta Gerencia la que deba entrar a valorar en este momento, el contenido del expediente disciplinario, aunque las afirmaciones de 'falsas acusaciones vertidas contra su persona', nos llevan a analizar los motivos por los que se procedió a la incoación del expediente disciplinario: por su negativa a la colocación de las medias elásticas a dos residentes que las utilizan y no pueden aplicárselos ellos mismos.

»Esas afirmaciones sobre la inexistencia de motivos para iniciar el expediente disciplinario, contrasta con el hecho conocido por la trabajadora de que el sindicato al que la reclamante pertenece (...), planteó conflicto colectivo ante el Juzgado de lo Social de xxxxx, al considerar que la función de colocar las medias a aquellos pacientes que lo necesitan corresponde a la categoría profesional de enfermero.

»Como consecuencia de esta demanda el Juzgado de lo Social de xxxxx dictó sentencia de 2 de julio de 2007, declarando que dicha función correspondía a la categoría profesional de auxiliar de enfermería.

»No sólo eso, sino que considera que el sindicato como parte negociadora del Convenio conoce perfectamente las funciones de las categorías profesionales a debate, planteando una cuestión carente de toda perspectiva jurídica, humana y social por lo que considera que ha obrado con temeridad y mala fe imponiendo al demandante una multa en su grado máximo (600 euros). Dicha sentencia fue ratificada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos de 11 de octubre de 2007. (...)

»No se ha acreditado que la situación de 'ansiedad' que padeció la trabajadora se debiera a la tramitación del expediente disciplinario o bien a circunstancias personales de la propia trabajadora".

**Cuarto.-** Mediante escrito fechado el 28 de marzo de 2008, se concede trámite de audiencia a la interesada. El 28 de abril la reclamante realiza alegaciones sobre la tramitación del procedimiento.

**Quinto.-** El 27 de mayo de 2008 se formula propuesta de resolución desestimatoria, por entender que no están acreditados los daños, ni la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el supuesto daño sufrido por la reclamante.

**Sexto.-** El 16 de junio de 2008 la Asesoría Jurídica informa favorablemente la propuesta de resolución referida.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo

Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera del Consejo según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 89 y 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece 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”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre;

1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, por los daños psicológicos producidos como consecuencia de la incoación de un procedimiento disciplinario contra la misma.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**6ª.-** Estima este Consejo Consultivo que procede desestimar la reclamación, al no haberse acreditado suficientemente el daño sufrido, ni el carácter antijurídico del mismo.

En el presente caso, del expediente administrativo se desprende que la iniciación del procedimiento disciplinario se produce como consecuencia de la reiterada negativa de la trabajadora a colocar las medias elásticas a los residentes que las precisan, entendiendo esta trabajadora que dicha función no correspondía a la categoría profesional que desempeña, auxiliar de enfermería. Este problema llevó a una organización sindical a plantear un conflicto colectivo, que fue resuelto por Sentencia del Juzgado de lo Social de xxxxx de 2 de julio de 2007, desestimatoria de las pretensiones de las partes y considerando que debe ser llevada a cabo, en caso de necesidad de los residentes, por el personal auxiliar. Dicha Sentencia fue ratificada en su totalidad por el Tribunal Superior de Burgos, mediante Sentencia de 11 de octubre de 2007.

Partiendo de estos hechos, alega la reclamante que se le ha causado un "importante daño psicológico", que acredita mediante un certificado médico el que se hace constar que la trabajadora "acudió a consulta por "presentar problema laboral desde hace 3 meses, lo que la ha originado sensación de ahogo, opresión, insomnio y llanto frecuente".

No existe antijuricidad en el resultado o lesión, porque en el presente caso no hay una actuación que la reclamante no tenga el deber de soportar, dada la relación de sujeción especial que media entre la Administración y el personal a su servicio, lo que conlleva la imposición de cargas singularizadas y faculta a aquélla para actuar como lo ha hecho, a través de la regular tramitación de un expediente disciplinario para corregir conductas que podían ser constitutivas de falta disciplinaria.

Por otro lado, el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 presupone la posibilidad de que la anulación de un procedimiento administrativo sea presupuesto inicial u originador de una responsabilidad patrimonial, siempre que se cumplan los restantes requisitos exigidos, con carácter general, para que entre en juego el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de 10 de octubre de 2003, "la mera anulación de una resolución administrativa, tanto en vía administrativa como en sede judicial, no comporta *per se* la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues según hemos declarado, entre otras, en nuestras sentencias de veintiocho de junio de mil

novecientos noventa y nueve, seis de octubre de dos mil uno, dieciocho de octubre de dos mil dos y dieciocho de febrero de dos mil tres, ésta se origina, siempre y cuando los requisitos establecidos en el artículo 139.2 de la mencionada Ley 30/1992, es decir, daño efectivo, individualizado, evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la Administración, resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo, ya que no cabe interpretar el mencionado artículo 139 con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si se dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco se puede afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad, dado el carácter objetivo de la misma”.

El deber jurídico de soportar el daño como componente de la antijuridicidad, en principio parece que únicamente podría derivarse de la concurrencia de un título que determine o imponga jurídicamente el perjuicio contemplado; tal sería la existencia del cumplimiento de un deber legal o reglamentario siempre que derivasen cargas generales, o la ejecución administrativa o judicial de una resolución firme de tal naturaleza. Esto, que desde la perspectiva del funcionamiento de los servicios públicos aparece relativamente claro en su interpretación, se complica a la hora de trasladarlo a los supuestos de anulación de resoluciones administrativas.

En los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales, el legislador ha querido que ésta actúe libremente dentro de unos márgenes de apreciación con la sola exigencia de que se respeten los aspectos reglados que puedan existir, de tal manera que el actuar de la Administración no se convierta en arbitrariedad al estar ésta rechazada por el artículo 9.3 de la Constitución.

En estos supuestos parece que no existiría duda, ya que “siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio siempre que éste se llevase a cabo en los términos antedichos; estaríamos pues ante un supuesto en el que existiría una obligación de soportar el posible resultado lesivo” (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1999).

Por último, como se señala en la propuesta de resolución, el certificado médico que presenta la reclamante constata un cuadro de ansiedad por un problema laboral, pero en modo alguno puede desprenderse del mismo una prueba del defectuoso funcionamiento del servicio público.

A la luz de las alegaciones expuestas, una vez que, analizado el expediente administrativo, no resulta arbitraria la iniciación del procedimiento, o irregular su tramitación, este Consejo Consultivo considera que no ha quedado acreditado el carácter antijurídico del daño producido, por la mera tramitación, más o menos oportuna, de un procedimiento disciplinario.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados por la incoación de un expediente disciplinario.

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