



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de mayo de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx, D. xxxx1 y Dña. xxxx2*, 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 6 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, D. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños y perjuicios derivados de la declaración de nulidad de los calendarios de guardias de presencia física estipulados por la Gerencia de Atención Primaria de xxxx1, correspondientes a los años 2007 y 2008.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 187/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 30 de diciembre de 2011 Dña. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, D. xxxx1 y Dña. xxxx2, presenta una reclamación



de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autónoma en la que solicita una indemnización por los descansos no disfrutados por éstos, al haberse declarado por sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxx1 la nulidad de los calendarios laborales de los años 2007-2008, a razón de 9 euros por hora no disfrutada.

En su escrito expone que "El reclamante son médicos de atención primaria y prestan sus servicios profesionales en el Centro de Atención Primaria de la provincia de xxxx1, donde también trabajó en los años 2007 y 2008 (sic).

»En dichos años (...) desempeñaron su trabajo de conformidad con el calendario elaborado por esta Gerencia, realizando consecutivamente jornadas ordinarias y complementarias sin solución de continuidad y sin mediar descanso alguno entre ellas (...).

»Por Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxx1 se declaró la nulidad de los calendarios laborales de los años 2007 y 2008 al no respetar los descansos post guardias establecidos legalmente.

En concreto se declara que se produce la conculcación de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del consejo de 4 de noviembre de 2003, que establece un descanso de 11 horas entre jornada y jornada y de 35 horas tras las guardias de fin de semana, contemplando la libranza retribuida postguardia".

Adjunta copia del poder general para pleitos y del certificado de las jornadas realizadas en el año 2007 y 2008.

Segundo.- Consta en el expediente:

- Escrito de 7 de julio de 2010 en el que se muestra disconformidad con las instrucciones realizadas en relación con los calendarios de atención continuada.

- Escrito de 1 de diciembre de 2010 firmado, entre otros, por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, en el que se hace constar:



“Los abajo firmantes (...) hemos sido informados/as por el Coordinador, de la reunión celebrada el día 30 de noviembre por los/las Coordinadores/as de los EAP del Área de Salud de xxxx1 con el Gerente Regional de Salud, la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Asistencia Sanitaria. En dicha reunión el Gerente Regional de Salud manifestó la obligación que tiene la Administración, de cumplir con las sentencias sobre el descanso tras la Atención Continuada, para lo que se está trabajando en la modificación del Decreto de Jornada. Hasta tanto se concluya con la elaboración y la publicación de dicha modificación, manifiesta la necesidad de adecuar la organización de la Atención Continuada y de la asistencia a las citadas sentencias (...).”

- Escritos de los reclamantes de 4 de febrero de 2011, en relación con el recurso de alzada que el Sindicato interpuso contra los calendarios de guardias del 2011, en el que muestran su disconformidad con la pretensión del Sindicato de anular el calendario de guardias, y en el que manifiestan que en el EAP de xxxx2 y de Saldaña se ha organizado la Atención Continuada para el año 2011 de forma consensuada; que se considera que el calendario confeccionado por el Equipo cumple con sus expectativas y necesidades de seguridad y salud laboral, por lo que si fuera necesario para evitar la anulación del calendario actual de guardias, por el presente escrito se exime de cualquier responsabilidad, en cuanto a la programación del actual Calendario de Atención Continuada, al gerente de Atención Primaria del Área de xxxx1, debiéndose considerar que dicho calendario es asumido voluntariamente por todos los miembros del Centro.

- Escritos por los que D. xxxx1 y Dña. xxxx2 interponen recurso de alzada contra la Resolución de la Gerencia de Atención Primaria de xxxx1, por la que se aprueban los Calendarios de Atención Continuada del Equipo de Atención Primaria.

Tercero.- El 24 de enero de 2012 el Gerente de Atención Primaria de xxxx1 emite informe en el que señala que el derecho a reclamar ha prescrito. Añade que los reclamantes tampoco han acreditado la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público y que han realizado los calendarios de los años 2007 y 2008 de forma totalmente voluntaria, y en todo momento se han mostrado disconformes con los descansos establecidos en las sentencias, y han manifestado de forma escrita



su deseo de realizar la jornada ordinaria y seguidamente la jornada complementaria, y cuando se ha pretendido por la Gerencia de Atención Primaria establecer descansos después de la jornada han interpuesto los recursos administrativos correspondientes.

Cuarto.- El 14 de febrero el Gerente de Salud de Área de xxxx1 comunica a los reclamantes la posible prescripción de la reclamación por haber transcurrido el plazo de un año legalmente previsto desde la fecha de los hechos y se le concede un plazo de diez días para presentar cualquier documento, escrito o reclamación que por el mismo motivo hubiera presentado desde la fecha de los hechos hasta la fecha de presentación de la reclamación.

Quinto.- El 1 de marzo de 2012 los reclamantes formulan alegaciones en las que, entre otras manifestaciones, indican que la indemnización reclamada trae su base de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid de 2 de junio de 2011, que establece el derecho a indemnizar a los facultativos por no haber disfrutado del descanso oportuno entre jornada y jornada y los criterios indemnizatorios a seguir, por lo que no se ha producido al prescripción de la acción ejercitada.

Sexto.- El 3 de abril de 2013 el Gerente de Atención Primaria de xxxx1 emite informe en los siguientes términos:

“I.- La parte reclamante indica en su escrito de fecha 1 de marzo de 2012, que ‘la indemnización reclamada trae su base en Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de junio de 2011 que establece el derecho a indemnizar a los facultativos por no haber disfrutado del descanso oportuno entre jornada y jornada (después de haberse declarado nulos los calendarios de guardias) y los criterios indemnizatorios a seguir’.

»II.- La Sentencia de fecha 2 de junio de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (a la cual alude la parte recurrente y adjunta a su escrito del 2 de marzo de 2012), ha establecido unos criterios indemnizatorios en un procedimiento judicial entablado a título particular por un médico concreto que, disconforme con el calendario de atención continuada que el citado médico tenía que realizar en el último cuatrimestre de 2004, impugnó la jornada que en dicho calendario se establecía. Por lo expuesto, la mencionada Sentencia contiene un pronunciamiento individual, es decir



obligaba a restablecer una situación jurídica individualizada que afectaba única y exclusivamente al facultativo que impugnó su calendario de atención continuada y no concierne a nadie más, de tal modo que ante la imposibilidad temporal de disfrutar el descanso correspondiente del año 2005 en debida forma (pues, a efectos discursivos, a fin de cuenta el tiempo global del descanso aparente se había respetado en función de la jornada anual desempeñada) ello implicaba un daño moral al profesional afectado que al no haber podido disfrutarlos de su tiempo libre debe ser resarcido.

»Por lo expuesto; la citada Sentencia de 2 de junio de 2011, no puede serles aplicada y menos aún alegada para establecer el objeto de la indemnización solicitada y el cómputo del plazo de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

»III.- La parte reclamante solicita mediante la formulación de la correspondiente reclamación patrimonial que le sea reconocida una indemnización por el daño que dice la parte reclamante, haber sufrido como consecuencia de no haber descansado 11 horas entre jornada ordinaria y jornada complementaria y 35 horas tras las guardias de fin de semana, en los años 2007 y 2008. Partiendo de este dato, resulta que el hecho generador de la solicitud de reclamación patrimonial se concreta en los años 2007 y 2008, finalizando las consecuencias de esos supuestos hechos en los mismos años 2007 y 2008, Y como la solicitud fue presentada el día 30 de diciembre de 2011, el derecho a reclamar ha prescrito, pues el derecho a reclamar prescribe al año de haberse producido el hecho o el acto que motive la indemnización.

»IV.- No obstante, si el hecho generador de la solicitud de reclamación patrimonial está centrado en la declaración de nulidad de los calendarios de atención continuada realizados por los reclamantes en los años 2007 y 2008. La nulidad de los calendarios de atención continuada de los Equipos de Atención Primaria rurales de xxxx1 de los años 2007 y 2008, fuere declarada mediante Sentencia de 24 de abril de 2009 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de xxxx1, y Sentencia de fecha 30 de marzo de 2010 dictada por la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, respectivamente, siendo firmes dichas sentencias. Por lo que, habiéndose presentada la solicitud de reclamación patrimonial el día 30 de diciembre de 2011, el derecho ha prescrito (...)"



Séptimo.- Concedido trámite de audiencia a los interesados, presentan alegaciones en las que se ratifican en lo expuesto en su reclamación inicial y solicitan una indemnización de 7.326 euros para Dña. xxxx, de 10.098 euros para D. xxxx1 y de 11.484 euros para Dña. xxxx2.

Octavo.- El 17 de enero de 2014 se formula propuesta de resolución en la que se desestima por prescripción la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada, sin entrar en el fondo del asunto.

Noveno.- El 10 de abril de 2014 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa dicha propuesta favorablemente.

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 emitir el dictamen según lo establecido en apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la reclamación tiene entrada en el registro de la Gerencia de Salud de Área de xxxx1 (30 de diciembre de 2011) hasta que se formula la propuesta de orden (17 de enero de 2014); en particular, llama la atención la injustificable



demora de más de un año y medio en formular la propuesta de orden desde la finalización del trámite de audiencia. Estas circunstancias constituyen un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y por tanto una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Sanidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 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.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, 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.- La primera cuestión que debe abordarse es si los reclamantes han ejercitado la acción en tiempo hábil.

Para ello debe partirse de lo establecido en el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé: "La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si



la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5". Los mismos términos se recogen en el artículo 4.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

En el caso examinado los reclamantes fundan su pretensión resarcitoria en la anulación de los calendarios laborales de 2007 y 2008, declarada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de xxx1 en Sentencias de 24 de abril de 2009 y de 25 de marzo de 2009, esta última confirmada en apelación por la Sentencia de 30 de marzo de 2010 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Según consta en el expediente remitido, tales sentencias son firmes.

Por lo tanto y en aplicación de los preceptos legales arriba referenciados, el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción se inicia a partir del 30 de marzo de 2010, cuando la Sentencia que anulaba los calendarios de guardia devino firme. Al haberse interpuesto la reclamación el 30 de diciembre de 2011 ha transcurrido el plazo de un año legalmente establecido, por lo que la acción ejercitada debe considerarse prescrita.

Al respecto cabe citar la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 de mayo de 2006, que señala: "Por lo tanto, en supuestos como el que se somete a examen de la Sala el plazo de prescripción establecido para el ejercicio del derecho debe ajustarse a las normas específicas señaladas en el artículo 142.4., computándose el *'dies a quod'* desde la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria, de la que se hacen derivar los daños reclamados. Por ello (...) no resulta de aplicación el expresado artículo 142.5 de la Ley 30/92, a pesar del comienzo del mismo, como invoca la recurrente, por la expresión *'en todo caso'*, pues para los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de un acto administrativo, la expresada Ley contiene una previsión singular en el computo del plazo de prescripción de un año, ex artículo 142.4 de la citada Ley. Pues bien, este artículo 142.4 dispone que el derecho a reclamar -en los casos de anulación de un acto administrativo- *'prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva'*. Obsérvese, además, que el indicado apartado prohíbe expresamente la aplicación del computo previsto en el párrafo siguiente, pues termina diciendo *'no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5'* del expresado



artículo. (...) En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, Sentencia de 17 de marzo de 2003, que considera que no es de aplicación el párrafo 5 del artículo 142 de la Ley 30/1992, en los casos de reclamaciones fundadas en la anulación del acto administrativo al que se imputa la lesión”.

A mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 14 de octubre de 2005, que recoge la doctrina del Tribunal Supremo al respecto, señala: “Consecuentemente, el cómputo del plazo de prescripción de un año no se inicia sino desde que se conocen con plenitud los aspectos de índole fáctica y jurídica que constituyen presupuestos para determinar el alcance de la acción ejercitada, siendo la firmeza de la sentencia uno de estos elementos, pues hasta que la resolución judicial anulatoria no es firme no puede determinarse con certeza la responsabilidad derivada de la anulación pronunciada, ya que el pronunciamiento podría ser modificado por vía de recurso”.

Los reclamantes manifiestan que el ejercicio de su derecho trae su base de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid de 2 de junio de 2011 que establece el derecho a indemnizar a los facultativos por no haber disfrutado del descanso oportuno entre jornada y jornada y los criterios indemnizatorios a seguir, por lo que no se ha producido al prescripción de la acción ejercitada, considerando como *dies a quo* el siguiente al 2 de junio de 2011.

El artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone:

“1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

»a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.



»b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

»c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste”.

En dicho artículo se regula el procedimiento a seguir para la extensión de los efectos de la sentencia. Procedimiento que difiere de la responsabilidad patrimonial, por lo que si los interesados manifiestan que su reclamación trae base en la Sentencia de 2 de junio de 2011 lo que en realidad están solicitando es la extensión de efectos de una sentencia dictada en materia de personal, que reconoce una situación jurídica individualizada a favor de la apelante.

Sin perjuicio de lo anterior, no cabe obviar que, a pesar de que se alega que no se han notificado las sentencias anulatorias, en el escrito de 1 de diciembre de 2010 se hace referencia a la reunión celebrada el día 30 de noviembre por los Coordinadores de los EAP del Área de Salud de xxxx1 con el Gerente Regional de Salud, la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Asistencia Sanitaria. En dicho escrito se manifiesta que el Gerente Regional de Salud les informó el 30 de noviembre de 2010 sobre la obligación de “cumplir con las sentencias sobre el descanso tras la Atención Continuada”, para lo que se estaba trabajando en la modificación del Decreto de Jornada, (información que además consta realizada de modo expreso por los firmantes del EAP de xxxx2).

Por todo lo expuesto la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada se considera prescrita y no procede a entrar a resolver sobre el fondo del asunto.



III CONCLUSIONES

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

Procede, sin entrar en el fondo del asunto, desestimar, por prescripción, la reclamación presentada por Dña. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, D. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños y perjuicios derivados de la declaración de nulidad de los calendarios de guardias de presencia física estipulados por la Gerencia de Atención Primaria de xxxx1, correspondientes a los años 2007 y 2008.

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