



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de agosto de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 340/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la solicitud presentada por Dña. yyy1, representada por Dña. yyy2, reclamando el derecho a percibir una indemnización por los daños derivados de su permanencia como interina y cese en el puesto de trabajo.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 11 de julio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 340/2024 y se inició 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 resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González

Primero.- El 2 de octubre de 2023 Dña. yyy1, representada por Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, por los daños derivados de su permanencia durante 13 años como funcionaria interina, desde el 16 de julio de 2009 al 6 de octubre de 2022, fecha en la que fue cesada por fin de nombramiento en el puesto de trabajo vvvv del Cuerpo Superior de la Administración de la



Comunidad de Castilla y León en el Servicio Territorial de Agricultura de xxxx.

A su juicio, esta relación de interinidad, tan dilatada en el tiempo, vulnera la cláusula 5ª del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva Comunitaria 1999/70, que restringe los contratos de duración determinada a supuestos excepcionales en favor de una relación laboral estable. De este modo, el uso abusivo de la relación de contrato temporal, en este caso del nombramiento de interinidad, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe llevar aparejada la imposición de una sanción que tenga carácter disuasorio para la Administración responsable del fraude y que garantice la protección a los trabajadores.

Señala que "La Sala de lo Contencioso-administrativo del TS en sentencia de 22 de diciembre de 2021, para dar respuesta a los continuos requerimientos del TJUE a los órganos jurisdiccionales españoles para el establecimiento de medidas, señala como consecuencias a una situación contraria a la cláusula 5ª del Acuerdo Marco, el derecho a la subsistencia en el empleo hasta que la Administración cumpla debidamente, y el derecho del funcionario afectado a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios derivados de la situación de abuso".

Añade que esta indemnización está prevista en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Su disposición adicional decimoséptima, que introdujo el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, dispone que "El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores al año hasta un máximo de doce mensualidades". Considera que dicha compensación debe extenderse a los funcionarios interinos, siguiendo un criterio coincidente con el reconocido para el personal laboral, y con independencia de que hayan sido nombrados con anterioridad a la vigencia del Real Decreto-ley 14/2021.

También indica que la Administración ha obviado que, dada su antigüedad en el puesto, la forma legal de cobertura del mismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2021 es el procedimiento excepcional de concurso de méritos, privándole de la posibilidad de adquirir esta plaza en



propiedad.

Considera que la relación temporal abusiva le ha privado del derecho a la estabilidad cuando se había generado una expectativa de permanencia durante la misma, por lo que reclama una indemnización de 31.774,39 euros, en atención a las retribuciones percibidas, 3.647,06 euros mensuales, y al número de años de prestación de servicios.

Segundo.- El 8 de marzo 2024 la jefa del Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural emite informe desfavorable a la estimación de la reclamación. Entre otras cuestiones, señala lo siguiente:

“4) Con fecha 3 de noviembre de 2022, Dña. yyy1 presenta recurso de alzada, mediante el que solicita que se declare la nulidad del cese en el puesto con código R.P.T nº vvvv por concurrir la causa prevista en el artículo 47.1e) de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, y se acuerde su reposición en el citado puesto desde la misma fecha del cese con el reconocimiento de los derechos económicos y administrativos devengados desde esa fecha, y se reconozca el derecho al percibo de la indemnización por extinción de una relación funcional abusiva, que fue desestimado íntegramente por Resolución del pasado 26 de enero de 2023, del Secretario General de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. (...).

»5) La representación procesal de Dña. yyy1 presentó recurso contencioso administrativo contra la citada resolución del Secretario General ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Valladolid, en el que se sigue el procedimiento abreviado núm. 45/2023, en el que ha recaído Sentencia que no es firme dado que ha sido recurrida en apelación.

»6) Las razones que motivaron el cese están debidamente explicadas en la resolución del Secretario General del pasado 26 de ene de 2023, cuyos fundamentos debemos dar por reproducidos.

»7) La resolución del cese impugnada se produce por la ocupación del puesto vacante, por el nombramiento de un funcionario de carrera, mediante el procedimiento legalmente establecido, teniendo éste, por otro lado, carácter reglado, imperativo y conforme a derecho. No procede en consecuencia declarar su nulidad. En consecuencia, cabe afirmar que no



puede ser el cese ajustado a Derecho el que ocasione un daño susceptible de indemnización. (...).

»9) El grueso de la fundamentación que la interesada efectúa en su reclamación está referida a la supuesta ilegalidad o arbitrariedad del proceso iniciado con el proceso selectivo convocado por Orden PRE/687/2020, de 22 de julio, y las posteriores ordenes derivadas de él, al no haber respetado éste, según la reclamante, lo dispuesto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. (...). La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y en concreto este Servicio de Personal y Asuntos Generales, no tienen atribuidas las competencias relativas a la aprobación de las ofertas de empleo público, los sistemas de provisión de puestos de trabajo, ni a la planificación de los recursos humanos, de acuerdo con lo establecido en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León (...).”

»10) (...). según la reclamante, debió respetarse su relación de empleo, y su plaza no debió ofrecerse a los funcionarios de nuevo ingreso, puesto que tenía derecho a la permanencia en ella hasta que se celebrara el proceso de estabilización y, en caso de no superar éste, debería recibir la compensación económica en los términos legalmente establecidos. Pues bien, tal argumento, nos parece, debiera en su caso ser objeto de análisis e informe por la Consejería competente en materia de función pública. Lo que desde nuestro ámbito de actuación puede decirse es que no hay pronunciamiento administrativo o judicial alguno que haya determinado la nulidad o anulabilidad de los actos previos que desembocaron en el nombramiento de un funcionario de carrera para ocupar el puesto de trabajo con código de RPT vvvv), y, en consecuencia, era obligado el cese de la reclamante, quien por lo demás podía y puede participar en todos aquellos procesos de estabilización y consolidación de empleo temporal que al efecto pudieran convocarse, resultando que en ellos su experiencia profesional previa es un mérito a valorar, y lo es en condiciones muy ventajosas.

»11) La reclamante ha prestado voluntariamente los servicios durante el tiempo que duró la interinidad, periodo en el que no consta haya realizado las actuaciones tendentes a (...) la superación íntegra del correspondiente proceso selectivo. (...).

»12) (...) la corrección y legalidad del cese ha de presumirse en



tanto no sea declarado lo contrario en sede administrativa o judicial; en segundo lugar, que la interesada tiene la posibilidad de presentarse a los procesos de consolidación y/o estabilización que al amparo de lo dispuesto en la Ley 20/2021, (...).

»13) En cuanto a la indemnización que se solicita por los daños y perjuicios derivados de una relación temporal en fraude de ley, equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores al año hasta un máximo de doce mensualidades, que concreta en una indemnización de 31.774'39 €, teniendo en cuenta las retribuciones devengadas por la reclamante, el tiempo de servicios prestados y aplicando el criterio al que se remite aquélla en su solicitud, la cantidad resultante sería la que aparece reflejada en el cuadro adjunto" (31.748,99 euros).

Tercero.- El 11 de abril de 2024 el Servicio de Gestión de la Selección de la Dirección General de la Función Pública emite informe, en el que da cuenta de lo siguiente: A) Actuaciones tendentes a la cobertura del puesto de trabajo en el periodo que ocupó la plaza la interesada; B) Procesos selectivos en los que el puesto ha sido ofertado; y C) Procesos selectivos que se han celebrado en dicho periodo y en cuáles ha participado la interesada.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, la interesada presenta alegaciones el 15 de abril de 2024, en las que reitera la pretensión y muestra su conformidad con la cuantificación del daño en 31.748,99 euros, que recoge el informe del Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería, aunque también propone una solución acordada mediante el reconocimiento de una indemnización de 26.478 euros correspondiente a 17 días de salario por año de servicio (alegación 1ª).

Quinto.- Obra en el expediente informe de 28 de abril de 2024 del Servicio de Registro General de Personal y Gestión de Personal Funcionario de la Dirección General de la Función Pública, relativo a los "puestos vacantes del cuerpo superior de la administración de la Comunidad de Castilla y León de acuerdo con lo solicitado en el procedimiento abreviado 45/2023".

Sexto.- El 17 de mayo de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.



Séptimo.- El 18 de junio la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural informa favorablemente la propuesta de resolución.

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

Única.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación por los perjuicios ocasionados a Dña. yyy1, el abuso en la temporalidad, por la permanencia continuada como personal interino, y el cese en el puesto de trabajo por indebida provisión del puesto que ocupaba interinamente, que no debió ser el acceso libre sino la estabilización regulada en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, al reunir los requisitos previstos en sus disposiciones adicionales sexta y octava.

A este respecto, procede recordar que la disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, relativa a la "Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración", establece que "Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. (...)".

Por su parte, la disposición adicional octava de la misma ley, sobre "Identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso", dispone que "Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016".

Hay que tener en cuenta a este respecto, que el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 21 de mayo de 2024, ha acordado admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 2796-2024, planteada por



la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 23.2 y 149.1.18 de la Constitución.

Sin perjuicio de los procesos constitucionales sobre esta cuestión, la interesada considera que su cese en el puesto es inválido.

Como resulta del expediente, cuestiones estrechamente relacionadas con el asunto sobre el que se ha solicitado dictamen se encuentran judicializadas. Así, el recurso de alzada interpuesto frente al cese fue desestimado mediante resolución del secretario general de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de 26 de enero de 2023, contra la que la interesada presentó recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Valladolid, en el que se sigue el procedimiento abreviado núm. 45/2023, en el que ha recaído sentencia que no es firme dado que ha sido recurrida en apelación.

A esta situación se refiere también el informe del Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería, transcrito en el antecedente segundo de este dictamen: "la corrección y legalidad del cese ha de presumirse en tanto no sea declarado lo contrario en sede administrativa o judicial".

El Consejo de Estado, de forma reiterada (entre otros, Dictamen 1487/1993, de 28 de diciembre), afirma la imposibilidad de enjuiciamiento administrativo de una cuestión debatida ante un tribunal de justicia porque no sólo el fundamento último del principio de litispendencia es ahorrar esfuerzos procesales innecesarios y evitar posibles fallos contradictorios, sino que, además, el citado principio es perfectamente válido y aplicable en los procedimientos administrativos (en la misma línea, pueden citarse los dictámenes de ese Consejo números 514/2012, de 13 de septiembre, 144/2023, de 11 de mayo, o 157/2024, de 11 de abril).

Por ello, y por motivos de prudencia, este Consejo Consultivo no considera conveniente pronunciarse en este momento sobre el fondo de la solicitud planteada, pues la procedencia de la indemnización deberá determinarse a la luz de la concurrencia o no de los motivos de nulidad invocados por la interesada en el recurso contencioso-administrativo que tiene planteado, en el que, además, una eventual declaración de nulidad cese, determinaría, en su caso,



la reincorporación a su puesto de trabajo y el reconocimiento de derechos económicos desde la fecha del mismo, el 6 de octubre de 2022.

Por los motivos expresados, procede devolver el expediente para que, en su caso, pueda solicitarse de nuevo el preceptivo dictamen una vez finalizada la contienda judicial.

III CONCLUSIONES

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

En el estado actual del procedimiento, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el procedimiento iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, representada por Dña. yyy2, por los daños derivados de su permanencia como interino y cese en el puesto de trabajo.

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