



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 27 de septiembre de 2011, 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 4 de agosto de 2011 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 derivados de la incoación de un procedimiento de disciplinario*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de agosto de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.012/2011, 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 de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 14 de abril de 2010 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños derivados de la incoación por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de un procedimiento disciplinario por la comisión de una infracción grave



y la imposición de una sanción que posteriormente fue anulada por la Sentencia nº xx/09 del Juzgado de lo Social de xxxx1.

Solicita el abono de una indemnización de 23.208,80 euros por el daño moral, patrimonial y psicológico que sostiene haber sufrido.

Se adjunta a la reclamación copia de varios informes médicos, de diversos escritos dirigidos por la interesada a la Gerencia de Servicios Sociales y de la Sentencia nº xx/09 del Juzgado de Social de xxxx1.

La reclamante fundamenta la responsabilidad de la Administración en una serie de defectos en la tramitación del procedimiento disciplinario que, por otro lado, considera que se tramitó de forma innecesaria. Expone que sufrió un "sometimiento desagradable, por nimio, a la opinión pública", seis meses de estrés emocional, un empleo de medios por parte de la Administración que hostilizan la relación laboral y, en definitiva, un daño que no tenía el deber de soportar.

Segundo.- El 3 de diciembre de 2010 se acuerda dar por iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial y se nombra instructora, lo que se notifica a la reclamante.

Tercero.- El 27 de enero de 2011 el Gerente Territorial de Servicios Sociales de xxxx1 informa de que el procedimiento disciplinario se ajustó a los principios y garantías del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que no existe relación de causa efecto entre la tramitación del procedimiento y el daño psíquico alegado y de que "no es cierto (...) que pueda separarse debidamente la enfermedad psíquica que lleva padeciendo desde hace años, de la enfermedad que se ha desarrollado con motivo de los episodios vividos a raíz de los enigmas y trabas laborales" que alega padecer.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, ésta reitera la pretensión y los argumentos contenidos en su reclamación y propone la práctica de una serie de pruebas.



Mediante Resolución de la instructora de 31 de marzo se da respuesta a la petición de todas y cada una de las pruebas cuya práctica se solicita, frente a la que la reclamante interpone un "escrito de oposición".

Quinto.- El 31 de mayo se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Sexto.- El 10 de junio de 2011 la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales emite informe favorable sobre 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

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 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 reclamante 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26



de noviembre, y 82.2 -en relación con el 89- de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños derivados de la incoación de un procedimiento disciplinario por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León y la imposición de la correspondiente sanción, posteriormente anulada mediante Sentencia del Juzgado de lo Social de xxx1.

En casos como el sometido a consulta es preciso, ante todo, establecer si la reclamante tiene o no el deber jurídico de soportar los daños que alega haber sufrido, en qué medida obedecen a la actividad administrativa y si se ha producido alguna circunstancia que viniera a alterar el mencionado nexo causal.

Expuesto lo anterior, uno de los principales problemas que suscita el presente expediente es el relativo a la posible determinación de la antijuridicidad de la lesión o, lo que es lo mismo, a la existencia o no del deber jurídico de la reclamante de soportar el daño sufrido. Esto implica proceder al análisis no tanto de la conducta de la Administración, como de su resultado, atendiendo a las peculiaridades del caso concreto y sin que quepa introducir el requisito de la existencia de culpa o negligencia de la actuación administrativa.

La Administración Autonómica acordó, ante la comisión de una infracción por la reclamante -que ella misma reconoció-, la apertura de un procedimiento disciplinario tras la apertura de un trámite de información previa.

El hecho de que el artículo 94.1 del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta disponga que "Todas las sanciones, salvo las leves que no conlleven suspensión de empleo y sueldo, requerirán la tramitación previa de expediente disciplinario" no implica que la Administración no pueda, de oficio, proceder a la apertura del procedimiento si lo estima oportuno.

Una vez admitida la posibilidad de la Administración de acordar la apertura del procedimiento disciplinario, este Consejo Consultivo considera, al igual que se indica en la propuesta de resolución, que el hecho de que la



Sentencia nº xx/09 del Juzgado de Social de xxxx1 declarase la nulidad de la sanción al no haber acreditado la Administración la notificación "real" de la apertura del procedimiento disciplinario al Comité de Empresa, no genera por sí mismo derecho a una indemnización.

El artículo 4.2 del ya citado Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial dispone que "La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización".

Como ha señalado la Audiencia Nacional en Sentencia de 12 de diciembre de 2002, recogiendo la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, dicho precepto "(...) sólo puede ser entendido en el sentido de que la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos del artículo 139 de la Ley citada, a saber, daño efectivo individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo. Por ello no cabe interpretar el precepto que nos ocupa con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad. El artículo 142.4 que examinamos sólo dice que 'no presupone', es decir, que no se da por supuesto el derecho a la indemnización lo que implica tanto como dejar abierta la posibilidad de que, no siendo supuesto, sea o no supuesto del que se sigan efectos indemnizatorios si concurren los requisitos establecidos legalmente, requisitos a los que antes nos hemos referido".

En el mismo sentido se pronunciaba la Memoria del Consejo de Estado de 1990, a propósito del análisis del artículo 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

En relación con esta cuestión, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1981 precisa que "(...) es inaceptable negar a la



Administración el derecho a resolver según los criterios que, siendo opinables dentro de la relatividad que a toda decisión jurídica imprime la estructura problemática de la ciencia del Derecho, considere ser los más adecuados a la legalidad vigente, e imputarle responsabilidad cuando dichos criterios no prosperen en la revisión judicial que de los mismos promueva el afectado por la decisión administrativa". (Véase, en el mismo sentido, las Sentencias del mismo Tribunal de 10 de marzo y 10 de junio de 1986, 25 de junio y 19 de octubre de 1990).

Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1993 considera que la previsión de que la simple anulación en vía administrativa, o por los Tribunales contenciosos, de las resoluciones administrativas no presupone derecho a indemnización, acogida por la Ley 30/1992 en su artículo 142.4, "es absolutamente razonable ya que lo contrario podría propiciar presunciones de duda sobre la actuación administrativa con arreglo al artículo 103 de la Constitución y una constante petición de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando, como ocurre en el caso que nos ocupa, los Tribunales no han estimado temeridad alguna en el comportamiento de la misma".

En relación con esta materia, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 129/2006, señala que "Esta doctrina jurisprudencial ha sido perfilada poniendo el énfasis en el hecho de que la anulación produzca un daño antijurídico, efectivo, individualizado y evaluable económicamente, de manera que no es el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse para sostener el derecho a la indemnización, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio; requisito que no concurre cuando existen causas de justificación (STS de 20 de febrero de 1989).

»No obstante, aún insistiendo en que la responsabilidad por anulación de actos administrativos tiene igualmente carácter objetivo, la jurisprudencia no deja de señalar que la concurrencia de los requisitos determinantes de su nacimiento, ha de ser examinada, si se quiere, con mayor rigor en los supuestos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que éstos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo; quizás por ello el legislador efectúa una específica mención a los supuestos de anulación de actos o resoluciones administrativas tratando así



de establecer una diferencia entre los supuestos de daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y aquellos otros en los que el daño evaluable e individualizado derive de la anulación de un acto administrativo´ (entre las SSTS más recientes pueden citarse las de 16 de septiembre de 1999; 13 de enero de 2000; 18 de diciembre de 2000; 12 de julio de 2001; y 24 de marzo, 12 de julio y 3 de noviembre de 2004).

»Por ello, no es posible establecer soluciones apriorísticas, ni tampoco debe perderse de vista la naturaleza del acto anulado, pues la jurisprudencia no ha dejado de apelar al denominado margen de apreciación, que en cada caso será mayor o menor dependiendo de los conceptos jurídicos aplicados. Esto ha llevado a reconocer que tanto en el ejercicio de potestades discrecionales, dentro de los parámetros que exige el artículo 9.3 de la Constitución, como en aquellos casos en que la norma antes de ser aplicada ha de integrarse mediante la apreciación, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados decisivos del sentido de la resolución, es necesario ‘reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración’ (SSTS de 5 de febrero de 1996, 29 de octubre de 1998, 11 de marzo de 1999, 16 de septiembre de 1999, 13 de enero de 2000, 12 de julio de 2001)”.

Así pues, si se pone en relación lo hasta ahora expuesto con la reclamación sobre la que versa el expediente objeto de dictamen, ha de tenerse en cuenta que el hecho de que la Administración decidiera abrir un periodo de información previa y aplicar, ante la comisión de una infracción por la reclamante, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo que atañe al plazo de prescripción de la infracción, no resulta generador de responsabilidad patrimonial, al no concurrir el resto de requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico ni poderse considerar acreditados, tal y como señala la propuesta de resolución, los daños alegados por la reclamante.

Por ello, consideradas las razones expuestas, la reclamación debe desestimarse.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 derivados de la incoación de un procedimiento disciplinario.

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