CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y Ponente
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Quijano González, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 12 de mayo de 2004, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial por la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx, representada por D. yyyyyyyyy,* 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 16 de abril de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial por la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx, representada por D. yyyyyyyyyy, como consecuencia de los daños económicos ocasionados a ésta, al no existir causa legal que justifique los ceses de 20 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003, en los puestos que estaba desempeñando.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de abril de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 220/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 15 de septiembre de 2003, tiene entrada en la Dirección Provincial de Educación de la Delegación Territorial de la Junta de

Castilla y León de xxxxxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. yyyyyyyy, en representación de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños económicos que se le ocasionaron al no existir causa legal que justificase los ceses de la interesada en los puestos desempeñados, con fecha 20 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003.

Solicita como indemnización los salarios dejados de percibir desde la fecha de los ceses hasta la incorporación de los titulares de las plazas que ocupó, el reconocimiento del mencionado periodo como servicios prestados para la Administración, así como el alta en la Seguridad Social durante el mismo.

Segundo.- Dña. xxxxx xxxxx xxxxx fue nombrada profesora interina en el curso 2002/2003 en las siguientes fechas:

En el Instituto de Educación Secundaria rrrrrrr: inicio del nombramiento el 18 de septiembre de 2002, con sucesivas prórrogas desde el 16 de octubre hasta el 18 de noviembre de 2002, desde el 19 de noviembre hasta el 17 de diciembre de 2002, y desde el 18 de diciembre hasta el 20 de diciembre de 2002.

En el Instituto de Educación Secundaria ppppppp: inicio del nombramiento el 7 de enero de 2003, con sucesivas prórrogas desde el 7 de febrero hasta el 6 de marzo de 2003, y desde el 7 de marzo hasta el 7 de abril de 2003, fecha esta última de fin de nombramiento y cese.

En el Instituto de Educación Secundaria pppppppp: inicio del nombramiento el 21 de abril de 2003, con sucesivas prórrogas desde el 21 de mayo hasta el 20 de junio de 2003, desde el 21 de junio hasta el 30 de junio de 2003, y desde el 1 de julio hasta el 14 de septiembre de 2003, fecha esta última en la que se acordó su cese.

Tercero.- Con fecha 11 de diciembre de 2003, la Jefa del Servicio de Profesorado de Educación Pública de Secundaria, Formación Profesional, Adultos y Régimen Especial, emite un informe en el que se recogen las alegaciones de la interesada, se reproducen las fechas de los nombramientos, prórrogas y ceses de la misma, y se hace constar que en los nombramientos no figura la condición de que sean expedidos hasta la incorporación de los titulares. Asimismo, expone que la interesada no ha presentado escrito de

disconformidad alguno y que el 15 de septiembre de 2003 ésta no presta servicios en el I.E.S. pppppppppppp.

En este informe también se indica que en el servicio de procedencia del mismo constan las bajas de las profesoras titulares de las plazas que ha ocupado en sustitución. A Dña. zzzzzzzzzz, profesora del I.E.S. rrrrrrrrrr, se le concedió licencia por enfermedad desde el 16 de septiembre hasta el 15 de octubre de 2002, con sucesivas prórrogas, hasta el 26 de diciembre de 2002 en que finalizó dicha licencia.

Por otra parte, Dña. cccccccc, profesora del I.E.S. pppppppp, se encuentra actualmente en situación de excedencia voluntaria por cuidado de hijo o familiar, con derecho a reserva de centro, concedida en fecha de 7 de enero de 2003, sin que haya solicitado el reingreso.

Cuarto.- Con fecha 14 de enero de 2003, el Director Provincial de Educación de xxxxxxxxx emite el siguiente informe:

"Dña. xxxxx xxxxx xxxxx fue nombrada interina desde el 18-9-02 hasta la incorporación de Dña. zzzzzzzzz, a quien sustituía.

»La fecha de fin de la licencia de Dña. zzzzzzzzzz es de 26-12-02.

»El cese de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx se produjo con efectos del 20-12-02, fecha fin del primer trimestre e inicio de las vacaciones escolares".

Quinto.- Mediante escrito de 12 de noviembre de 2003, se notifica a la interesada la comunicación sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sexto.- Con fecha 30 de enero de 2004, concluida la instrucción del expediente, se concede a la reclamante trámite de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

Dentro del plazo concedido al efecto, ésta no presenta escrito de alegaciones o documentación alguna.

Séptimo.- El Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación dicta una propuesta de orden desestimando la reclamación interpuesta, por estimar que el acto de la Administración (que en el caso que nos ocupa originaría la responsabilidad patrimonial) nunca puede ser considerado antijurídico por la presunción de validez del mismo y por la falta de impugnación mediante el correspondiente recurso que pudiera demostrar su ilegalidad, entendiendo así que el posible daño alegado no tendría el carácter de antijurídico (requisito indispensable para que pudiese prosperar dicha reclamación).

Octavo.- El 11 de marzo de 2004 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente sobre la referida propuesta de orden.

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 los artículos 4.1.h),1º y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), 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, al tratarse de una materia propia del sistema educativo.

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 Consejero de Educación, 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 Autónoma 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 Autónoma 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 de 1999; 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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 formulada a instancia de Dña. xxxxx xxxxx xxxxxx, representa por D. yyyyyyyyy, por los daños ocasionados al no existir causa legal que justifique los ceses de la interesada en los puestos desempeñados, con fecha 20 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003.

La cuestión planteada en el presente expediente consiste en determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para conceder la indemnización solicitada.

La reclamante 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 15 de septiembre de 2003, antes de transcurrir un año desde la fecha de los hechos causantes, que tuvieron lugar el 20 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003, apareciendo firmadas las notificaciones de los mismos con fechas 10 de enero de 2003 y 22 de mayo de 2003 respectivamente.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe partirse del hecho indiscutido de que Dña. xxxxx xxxxx xxxxx fue nombrada profesora interina en el I.E.S. rrrrrrrrrr, en sustitución de Dña. zzzzzzzz, a quien se le concedió licencia por enfermedad desde el 16 de septiembre hasta el 15 de octubre de 2002, con sucesivas prórrogas, hasta el 26 de diciembre de 2002 en que finalizó dicha licencia, tal y como se indica en el informe de 11 de diciembre de 2003, de la Jefa del Servicio de Profesorado de Educación Pública de Secundaria, Formación Profesional, Adultos y Régimen Especial.

De los documentos que obran en el expediente, resulta que existió un nombramiento inicial a favor de la interesada para el periodo de tiempo comprendido entre el 18 de septiembre y el 15 de octubre de 2002, nombramiento que fue objeto de sucesivas prórrogas: la primera, del 16 de octubre al 18 de noviembre de 2002; la segunda, del 19 de noviembre al 17 de diciembre de 2002; y una tercera prórroga, del 18 al 20 de diciembre de 2002.

Sin embargo, en el informe precitado consta que la licencia por enfermedad concedida a Dña. zzzzzzzzzzzzz no finalizó hasta el 26 de diciembre de 2002, dato que también aparece recogido en el informe de 14 de enero de 2003, emitido por el Director Provincial de Educación de xxxxxxxx, en el que además se señala que el cese de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx se produjo el 20 de diciembre de 2002, fecha del fin del primer trimestre e inicio de las vacaciones escolares.

De ello se deduce que en el momento del cese de la interesada, Dña. zzzzzzzzzz continuaba con la licencia por enfermedad y no se había incorporado al ejercicio habitual de sus funciones, circunstancia que no se produjo hasta el 26 de diciembre de 2002, sin perjuicio de que al coincidir con el periodo vacacional, comenzara efectivamente su actividad docente al finalizar el mismo.

La segunda cuestión objeto de análisis se centra en examinar las circunstancias del cese de la interesada, con fecha 7 de abril de 2003, en el I.E.S. pppppppppp (xxxxxxxx).

Dña. xxxxx xxxxxx xxxxxx fue nombrada profesora interina en el I.E.S pppppppppppp en sustitución de Dña. ccccccccc, que se encontraba en situación de excedencia voluntaria por cuidado de hijo o familiar, con derecho a reserva de centro, concedida en fecha 7 de enero de 2003 y sin haber solicitado el reingreso.

De los documentos que obran en el expediente, se verifica que existió un nombramiento inicial a favor de la interesada para el periodo de tiempo comprendido entre el 7 de enero y el 6 de febrero de 2003, nombramiento que fue objeto de sucesivas prórrogas: la primera, del 7 de febrero al 6 de marzo de 2003; y una segunda, del 7 de marzo al 7 de abril de 2003, fecha en la que fue separada del cargo. Hay un nuevo nombramiento a su favor, para llevar a cabo la misma sustitución que realizó hasta el 7 de abril de 2003, por el periodo comprendido entre el 21 de abril y el 20 de mayo de 2003, con sucesivas

prórrogas: la primera desde el 21 de mayo hasta el 20 de junio de 2003; la segunda, del 21 al 30 de junio de 2003, y una última prórroga, desde el 1 de julio hasta el 14 de septiembre de 2003, fecha esta última en la que se acordó su cese.

Así pues, se deduce que en el momento del cese de la interesada, Dña. cccccccccccc continuaba en situación de excedencia voluntaria durante el tiempo transcurrido entre el 7 y el 21 de abril de 2003, fecha en que la interesada fue de nuevo nombrada.

El artículo 6.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, contempla como causas de cese en el desempeño del puesto de trabajo del personal interino las siguientes:

1.- Cuando el puesto sea cubierto por funcionarios.

2.- Cuando se incorpore el funcionario sustituido.

3.- Cuando la plaza sea suprimida en la plantilla y en las relaciones de puestos de trabajo.

En idéntico sentido se pronuncia el artículo 39 del Reglamento general de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 67/1999, de 15 de abril, remitiéndose a la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La primera apreciación que cabe manifestar es que entre las causas que motivan el cese del personal interino, tipificadas en los preceptos mencionados, no se contempla la finalización del correspondiente trimestre del curso escolar, motivo que parece que fue el causante de los ceses que constituyen el objeto de la reclamación formulada.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que a pesar de que en los acuerdos de nombramiento, así como en las prórrogas de los mismos, se concretan exactamente los periodos de tiempo a los que se extienden, lo cierto es que la interesada fue nombrada para sustituir a las titulares de las plazas, en tanto se encontraban en situación de enfermedad o excedencia voluntaria,

supuestos ambos que dan derecho a reserva de plaza. Por ello, no tiene relevancia, a los efectos que nos ocupan, el hecho de que se concretaran los periodos de tiempo a los que se extendieron los nombramientos.

La interesada fue destituida en el I.E.S. rrrrrrrrrr el 20 de diciembre de 2002. Partiendo del hecho de que fue nombrada para ocupar una plaza vacante por enfermedad de la funcionaria de carrera Dña. zzzzzzzz, en situación de derecho a reserva de plaza, el cese de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx con anterioridad a la vuelta a la actividad de la titular (una vez concluida la licencia por enfermedad, el 26 de diciembre de 2002, estando dotada presupuestariamente la plaza) carece de toda motivación válida y ha de ser considerado como contrario al ordenamiento jurídico.

El mismo argumento sería de aplicación respecto al cese de la interesada en el I.E.S. pppppppp el 7 de abril de 2003. En este caso ocupaba una plaza de plantilla vacante como consecuencia de la situación de excedencia voluntaria para el cuidado de hijo o familiar, con derecho a reserva en el centro, en que se encontraba la funcionaria de carrera Dña. ccccccccc, sin que en el momento del cese de la interesada la titular hubiera solicitado el reingreso. Además, según se deriva de la documentación que aparece en el expediente, Dña. cccccccccccc fue nuevamente nombrada funcionaria interina el 21 de abril de 2003, en la misma plaza en la que días antes había sido destituida.

Como ya se expuso anteriormente, el cese producido en una plaza que se ocupa en sustitución de una profesora titular que no ha solicitado el reingreso para el ejercicio de la actividad docente, estando dicha plaza dotada presupuestariamente, ha de considerarse contrario al ordenamiento jurídico por carecer de válida motivación.

Por lo tanto, corresponderán a la interesada las cantidades económicas que en concepto de ingresos haya dejado de percibir con motivo de los ceses. Estas cantidades se concretan en las correspondientes al periodo de tiempo comprendido, en el primer caso, entre el 20 y el 26 de diciembre de 2002; y en el segundo, entre el 7 y el 21 de abril de 2003 (fecha que coincide con el ulterior nombramiento como funcionaria interina en la misma plaza de la que fue separada). Ello, sin perjuicio de que se deduzcan, en todo caso, las percepciones económicas que, por cualquier concepto retributivo, hubiera devengado a su favor durante tales periodos Dña. xxxxx xxxxx xxxxx.

Asimismo, deben reconocérsele los derechos inherentes a su nombramiento durante los periodos indicados.

En sentido similar al expuesto, existen numerosos pronunciamientos judiciales tales como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 28 de abril de 1998, o la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid, de 31 de octubre de 2001, entre otras.

Por todo lo anteriormente referido, el Consejo no puede compartir la propuesta desestimatoria formulada por el Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación, discrepando de la argumentación empleada según la cual, para que un acto de la Administración pueda dar lugar a responsabilidad patrimonial, deberá ser previamente impugnado mediante el correspondiente recurso administrativo para demostrar su ilegalidad y por tanto el carácter antijurídico del daño sufrido.

Éste, que se constituye como uno de los requisitos fundamentales para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, no debe ser entendido como ilegalidad del acto que lo causa, sino en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley, y ésta es una circunstancia que puede concurrir tanto en el funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos.

Por ello, el instituto de la responsabilidad patrimonial, tal y como aparece configurado en sus normas reguladoras (artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, y 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), tiene como objetivo que los particulares sean indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, y siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

III
CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial por la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx xxxxx xxxxx, representada por D. yyyyyyyyyy, como consecuencia de los daños económicos ocasionados a ésta, al no existir causa legal que justifique los ceses de 20 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003, en los puestos que estaba desempeñando.

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