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 Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de enero de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxxxxxxxxxxx,* 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 diciembre de 2004 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. xxxxxx debido a los perjuicios ocasionados por la errónea baremación realizada a efectos de adjudicarle un puesto de trabajo en un concurso.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de diciembre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 745/2004, 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 11 de mayo de 2004, Dña. xxxxxx formula un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en el que señala, en resumen, lo siguiente:

- Presentada la solicitud de participación en el concurso de méritos convocado por Orden de 4 de diciembre de 2001 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, éste es resuelto provisionalmente mediante Orden de 4 de diciembre de 2002 sin que se le hubiera adjudicado plaza alguna.

- El 12 de diciembre de 2002 la interesada presenta un escrito alegando la existencia de un error en el certificado de méritos expedido el 15 de mayo de 2002 por la Jefe del Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente. Como consecuencia de este escrito, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se expide el 13 de diciembre de 2002 un nuevo certificado de méritos.

- Mediante Orden PAT/798/2003, de 13 de junio, se resuelve definitivamente el concurso de méritos, no resultando la interesada adjudicataria de puesto de trabajo alguno.

- Contra esta Orden la reclamante interpone recurso de reposición al considerar que, en virtud del certificado de méritos de 13 de diciembre de 2002, le correspondería la adjudicación de un puesto de trabajo. Este recurso es desestimado mediante Orden del Consejero de Presidencia y Administración Territorial de 22 de julio de 2003.

- El 11 de septiembre de 2003 la interesada interpone recurso extraordinario de revisión contra la Orden de 22 de julio de 2003, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden PAT/789/2003, de 13 de junio, al considerar que incurre en error de hecho. Durante el mes de noviembre interpone recurso contencioso-administrativo contra esta misma Orden de 22 de julio de 2003. El recurso extraordinario de revisión es estimado mediante Orden de 9 de febrero de 2004 del Consejero de Presidencia y Administración Territorial. En esta misma Orden se anula la Orden PAT/789/2003, de 13 de junio, adjudicando el puesto de trabajo número xxxxx a la recurrente.

La interesada fija la cuantía de la indemnización reclamada en 637,64 euros, en concepto de retribuciones dejadas de percibir, y 1.294,18 euros en

concepto de gastos sufragados por la reclamante por el procedimiento iniciado en vía contencioso-administrativa debido a la inactividad administrativa observada. Aporta como prueba de estos últimos gastos fotocopias del poder notarial, de las actuaciones que integran el procedimiento, de las facturas del notario, abogado y procurador, así como de los resguardos de los pagos correspondientes. En total, solicita que se le indemnice con la cantidad de 1.931,82 euros.

Segundo.- El 11 de mayo de 2004 se dicta la Orden del Consejero de Presidencia y Administración Territorial por la que se nombra Instructora del procedimiento y se acuerda la apertura del periodo de prueba. Esta Orden es notificada a la interesada el 15 de julio.

Tercero.- El 30 de septiembre de 2004 se requiere al Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente para que emita el correspondiente informe, de acuerdo con el artículo 10 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. Este informe es recibido el 21 de octubre de 2004 y es completado mediante otro escrito el 26 del mismo mes y año.

Cuarto.- El 30 de septiembre de 2004 se requiere a la interesada para que complete la documentación incorporada al expediente mediante la aportación de "originales o fotocopias compulsadas de las minutas y facturas correspondientes a los honorarios, gastos y suplidos del letrado, procurador y notario, referidos en el punto 2º del fundamento cuarto de su reclamación, así como del poder para pleitos", y de "fotocopia debidamente compulsada del Auto de fijación de cuantía del recurso o, en su defecto, de cualquier otro pronunciamiento o documento procesal del que se desprenda la conformidad del procedimiento con la cuantía indeterminada minutada".

El 20 de octubre de 2004 la interesada presenta la documentación requerida, señalando en relación con el Auto de fijación de la cuantía que "se ha solicitado al letrado la aportación del mismo, toda vez que en la documentación facilitada a la interesada no existe el documento específico que se requiere, indicando entre tanto y a los efectos pretendidos la existencia del Auto de fecha 3-12-03 por el que el Juzgado declara su competencia y del que, asimismo, se remite fotocopia compulsada".

Quinto.- El 16 de noviembre de 2004 la interesada recibe la notificación en la que se le comunica el inicio del 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. Hasta la fecha no se ha recibido alegación alguna de la interesada.

Sexto.- La propuesta de resolución señala que procede estimar parcialmente la solicitud de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. xxxxxx, por un importe de 646,01 euros. El 22 de noviembre de 2004 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informa favorablemente sobre la propuesta de resolución estimatoria parcialmente.

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), 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. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Presidencia y Administración Territorial, 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, 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.

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 por Dña. xxxxxx debido a los perjuicios ocasionados como consecuencia de la errónea baremación realizada a efectos de adjudicarle un puesto de trabajo en un concurso.

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 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que, habiéndole sido adjudicada la plaza mediante la Orden de 9 de febrero de 2004 del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, estimatoria del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la interesada, ésta plantea su reclamación el día 11 de mayo del mismo año.

Resulta evidente en el presente caso que los daños y perjuicios invocados se producen en conexión con el vínculo de especial sujeción que para la reclamante entraña su condición de funcionaria, ya que derivan del error en el certificado emitido por el Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente que sirvió para la baremación de los méritos en el concurso convocado por la Orden de 4 de diciembre de 2001 del Consejero

de Presidencia y Administración Territorial. Así, las aplicaciones y consecuencias que se están invocando y discutiendo derivan de normas relacionadas con ese vínculo de sujeción especial de la reclamante. Esta índole ha de ser tenida en cuenta al determinar responsabilidades y su alcance, ya que es necesario actuar en el seno de la específica relación en que se halla la reclamante, respetando su ordenamiento jurídico.

Por otro lado, los pronunciamientos de la jurisprudencia y la doctrina respecto a los efectos indemnizatorios de la anulación de las resoluciones administrativas están hoy definidos en el sentido de que tales efectos no se asocian automáticamente a la anulación misma, de suerte que se erija en título por sí suficiente y sin más requisito para que surja el derecho a indemnización (Dictamen del Consejo de Estado nº 634/1998), sino que para declarar la responsabilidad patrimonial deben concurrir los presupuestos generales de ella, entre los que tanto destaca la relación causal y la concurrencia del daño que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar.

Así, no hay ningún obstáculo que impida reconocer con carácter general el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios generados por un acto administrativo. Ese derecho es autónomo de la legalidad o ilegalidad del acto, y en ese sentido se afirma que la simple anulación no es determinante de forma mecánica de la responsabilidad administrativa. El acto puede ser ilegal pero su anulación no siempre genera el derecho a un resarcimiento económico. Sólo habrá ese derecho cuando se den las circunstancias generales exigidas por la Ley para generar la responsabilidad: que se haya producido una lesión en sentido técnico-jurídico (es decir, individualizada, efectiva, antijurídica y susceptible de valoración económica), causada por el acto administrativo e imputable a la Administración que lo dicta. Si no se dan esos requisitos el acto será ilegal pero no habrá lugar a la indemnización.

Lo relevante para apreciar el derecho a percibir una indemnización no es la mayor o menor gravedad del vicio jurídico que justifica la anulación de un acto administrativo. En consecuencia, desde la perspectiva de la eventual antijuridicidad del resultado no cabe establecer una diferencia entre infracciones tolerables e infracciones intolerables (así lo ha puesto de manifiesto una reiterada doctrina del Consejo de Estado: Dictámenes de 28 de septiembre de 1995, expte. nº 1.655/1995; 17 de marzo de 1994, expte. nº 1.627/1993;

15 de julio de 1993, expte. nº 703/1993; 25 de julio de 1991, expte. nº 623/1991-B; 28 de junio de 1990, expte. nº 54.856/1990). En el mismo sentido se pronuncia la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 5 de febrero de 1996 y, en especial, la de 20 de febrero de 1989).

En el presente caso, a juicio de este Órgano Consultivo y tal como señala la propuesta de resolución, concurren todos los requisitos exigidos en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: con el alcance y límites que luego se determinarán, se ha producido una lesión en sentido técnico-jurídico (es decir, efectiva, individualizada, antijurídica y susceptible de valoración económica), existe relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración y el resultado lesivo, y éste es imputable a la persona jurídica que es la Administración.

No se estiman necesarias otras consideraciones generales sobre la presente reclamación, originada por una resolución producida en el seno de un concurso reglado en sus trámites, baremo de méritos y recursos, que obligaban a los aspirantes; por lo que puede pasarse ya a el examen de los daños y perjuicios invocados.

6ª.- En cuanto a la cuantía indemnizatoria solicitada, cabe distinguir dos conceptos:

1) Por un lado, el lucro cesante, en relación con el cual considera este Órgano Consultivo que procede abonar a la interesada una indemnización equivalente a la diferencia entre los haberes que percibió en el puesto de trabajo que ocupó y los de aquel otro puesto que según la Orden estimatoria del recurso extraordinario de revisión tenía derecho a ocupar. Tal y como señala la propuesta de resolución, a pesar de que la interesada solicita 637,64 euros en este concepto, “la certificación solicitada al órgano competente cifra esta cuantía en 646,01 euros, que es la correspondiente a las diferencias retributivas solicitadas por el periodo citado en el párrafo primero del presente fundamento” (entre el 19 de junio de 2003 y el 24 de febrero de 2004), y a esta cuantía debe ajustarse la indemnización.

2) Por otro lado, se reclama la indemnización de un daño emergente, como consecuencia de la interposición de un recurso contencioso-

administrativo contra la Orden de 22 de julio de 2003 del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la interesada contra la Orden PAT/798/2003, de 13 de junio, que resolvió definitivamente el concurso de méritos.

Independientemente de que, tal y como señala la propuesta de resolución, la interesada haya interpuesto el recurso contencioso-administrativo sin esperar a que se produzcan los efectos del silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión que ella misma interpuso, como regla general debe afirmarse la improcedencia de pretender la recuperación de tales gastos judiciales a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, debiendo estarse al pronunciamiento que sobre costas haya podido realizar el órgano jurisdiccional competente (Dictamen del Consejo de Estado nº 3.167/2001).

Esta regla general puede ceder, no obstante, en casos excepcionales en los que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes, pueda llegar a admitirse, como un concepto indemnizable, los gastos derivados de actuaciones judiciales. Así ocurrirá, por ejemplo, cuando la actuación negligente de la Administración haya podido provocar, de manera notoriamente necesaria, el planteamiento del oportuno proceso judicial por el administrado y así haya podido constatarse con posterioridad a la conclusión del proceso mismo.

No concurriendo en el caso que nos ocupa las circunstancias excepcionales anteriormente señaladas, y no existiendo en ningún caso imposición a la Administración de las costas judiciales, tal y como se deduce del propio escrito de la interesada de fecha 20 de octubre de 2004, es necesario descartar la responsabilidad de la Administración en las costas judiciales en que haya podido incurrir la reclamante.

III
CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 646,01 euros, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como

consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxxxxxxx debido a los perjuicios ocasionados por la errónea baremación realizada a efectos de adjudicarle un puesto de trabajo en un concurso.

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