



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de junio de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 5 de mayo de 2008, 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, representada por D. yyyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de mayo de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 416/2008, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Mediante escrito presentado el 12 de junio de 2006 en el Ayuntamiento de xxxxx, Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, solicita una indemnización de daños y perjuicios como consecuencia de contraer la fiebre Q, Coixela Burnett, prestando sus servicios como personal laboral en el Laboratorio Municipal.



Señala en su escrito que con ocasión de la enfermedad fue dada de baja el día 6 de julio de 2004, permaneciendo en esa situación hasta el 18 de noviembre de 2005. Reclama por ello 30.000 euros.

**Segundo.-** Constan en el expediente:

- Partes médicos de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias profesionales, de 6 y 30 de julio de 2004 respectivamente.

- Sentencia del Juzgado de lo Social Nº 2 de xxxxx de 12 de julio de 2005, por la que se estima la demanda presentada por la actora contra el Ayuntamiento de xxxxx, declarando "el puesto de trabajo de la demandante penoso, tóxico y peligroso, condenando al Excmo. Ayuntamiento de xxxxx a abonar a la actora la cantidad de 2.784,6 € por este concepto y por el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 2003 y el mes de febrero de 2005".

**Tercero.-** El 16 de octubre de 2007, el Jefe de la Sección de Personal y Régimen Interior del Ayuntamiento emite informe en el que se declara que, de conformidad con los datos obrantes en el expediente, la interesada estuvo de baja desde el 6 al 30 de julio de 2004, y que durante ese tiempo la interesada percibió el cien por cien de sus retribuciones.

**Cuarto.-** Concluida la instrucción del expediente, se concede trámite de audiencia a la interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. No constan alegaciones en el expediente administrativo.

**Quinto.-** El 29 de febrero de 2008, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al considerar que la reclamación está prescrita; además, por la condición de personal laboral que ostenta la reclamante en relación con el Ayuntamiento, la interesada podría reclamar en ejercicio de sus derechos profesionales, pero no a través de una reclamación de responsabilidad patrimonial.

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.

Cabe no obstante reprochar a la Administración reclamada una demora injustificada en la tramitación del procedimiento ya que, presentada la reclamación el día 12 de junio de 2006, la propuesta de resolución es de 29 de febrero de 2008, habiendo transcurrido con creces el plazo de resolución del expediente, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se pudiera a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

Asimismo, la propuesta de resolución aparece firmada por "El Instructor" del procedimiento. Sin embargo, no consta en el expediente ni su nombramiento por el órgano competente para resolver, ni su notificación al interesado, ni actuación instructora por parte de éste al margen de la redacción de la propuesta de resolución, puesto que los actos de instrucción propiamente



dichos (solicitud de informes, concesión de trámite de audiencia,...) han sido realizados por órganos distintos. Este Consejo Consultivo considera conveniente destacar que el citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial prevé que los actos de instrucción “se realizarán por el órgano que tramite el procedimiento” (artículo 7) y que sea este mismo órgano el encargado de redactar la propuesta de resolución (artículo 12); resultando que en el presente caso los actos de instrucción se han realizado por órgano administrativo distinto al que finalmente redacta la propuesta de resolución. Esto no obstante, no se aprecian defectos procedimentales de tal magnitud que pudieran dar lugar a la indefensión o merma de garantías al interesado, toda vez que se han cumplido los requisitos esenciales del procedimiento, a saber: solicitud de informe preceptivo del servicio afectado (artículo 10) y concesión de trámite de audiencia (artículo 11).

Por otra parte, no resulta acreditada la representación del interesado. Sin embargo, este Consejo Consultivo considera que la Administración reclamada se tiene por admitida tácitamente dicha representación por lo que, en aras de la economía procedimental, entra a conocer del fondo del asunto, sin perjuicio de advertir que será necesaria su acreditación antes de dictarse una eventual resolución estimatoria.

Finalmente, no consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

**3ª.-** Concurren en la interesada 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 Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la cual también se refiere, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, 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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 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. xxxxx, representada por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.

La primera cuestión que debe abordarse es la de si la parte reclamante ha ejercitado la acción en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada. La propuesta de resolución considera que ha prescrito el derecho a reclamar, entendiendo, en definitiva, que se ha producido la presentación extemporánea de la reclamación, con infracción del referido artículo.

En relación a la prescripción, ha de partirse de la doctrina imperante en la jurisprudencia, a la que también se refiere el Consejo de Estado. El Dictamen de este último, nº 242/1999, de 15 de abril, se refiere a esta cuestión con palabras que resumen la posición entonces ya predominante en la doctrina:

“En este sentido debe destacarse que este Cuerpo Consultivo ha venido tradicionalmente considerando que el plazo de prescripción de un año para promover la acción de responsabilidad extracontractual de la Administración debe interpretarse en sentido flexible, antiformalista y favorable al perjudicado, de tal suerte que las actuaciones judiciales interrumpen la prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, de tal manera que, una vez concluidas las actuaciones judiciales, comienza a computarse de nuevo entero el plazo de un año previsto al efecto. Así lo ha venido sosteniendo el Consejo de Estado en numerosos dictámenes (187/95, de 16 de febrero de 1995; 1.624/95, de 5 de octubre de 1995; 1.919/95, de 11 de octubre de 1995; 31/96, de 21 de febrero de 1996; 2.124/96, de 11 de julio de 1996; y 5.672/97, de 27 de noviembre de 1997, entre otros).

»Ningún reparo cabe oponer a que tal criterio pueda aplicarse a los casos en que las actuaciones que preceden a la reclamación indemnizatoria deducida en vía administrativa son actuaciones no de orden procesal, sino administrativas o de otro tipo, cuando no evidencian un abandono de su



pretensión de reclamar, ni un aquietamiento del perjudicado. Cuando éste inicia una acción extrajudicial (cual es, por ejemplo, la de reclamar directamente ante la empresa contratista de las obras) conectada directamente con lo que después constituirá su pretensión en la vía de reclamación de responsabilidad de la Administración, es posible considerar que en tales casos, con rigor, no podría hablarse de abandono real de su acción de reclamar por parte del perjudicado”.

Después de indicar que el peticionario había revelado en su actuación “un *animus* interruptivo patente y demostrativo, sobre todo, de su intención de no abandonar su derecho a reclamar”, se continúa afirmando en el citado dictamen:

“No resulta ocioso, por lo demás, recordar, a estos efectos, la tendencia jurisprudencial favorable a una atenuación del rigor en la apreciación de las causas interruptivas, más en consonancia con el tratamiento restrictivo y cauteloso que de la institución jurídica de la prescripción se viene propugnando (Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1991, 12 de mayo de 1994 y 20 de junio de 1994).

»La Sentencia del Alto Tribunal de 22 de marzo de 1985, perfectamente ilustrativa de esta corriente jurisprudencial, declaró que ‘la prescripción como limitación al ejercicio tardío de los derechos, en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigorista por tratarse de una institución que, por no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo’ (...)”.

La doctrina jurisprudencial fijada por el orden jurisdiccional civil, en lo relativo a la prescripción ha avanzado por el camino de la flexibilidad, alejada de toda interpretación restrictiva o rigurosa. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de noviembre de 2003, que aplica tal doctrina en un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, se refiere a ella del siguiente modo:

“Conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2003, «por ser la prescripción un instituto no fundado en la justicia intrínseca sino en el principio de seguridad jurídica a fin de evitar en la medida de lo



posible el ejercicio tardío de los derechos (Sentencias de 7 de enero de 1881, 30 de septiembre de 1986, 20 de octubre de 1988 y las en ella citadas, 14 de octubre de 1991), debe ser aplicada con espíritu restrictivo, de tal forma que cuando se ponga de relieve un simple atisbo de *animus conservandi* en quien la misma se pretende aplicar, habrá de entenderse interrumpido el plazo de prescripción (vid. Sentencia de 18 de septiembre de 1987 y las en ella citadas)». Afirmándose en la de la Sala 3<sup>a</sup> de dicho Alto Tribunal de 16 de enero de 2002 que «la prescripción, como limitación del ejercicio tardío de los derechos en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigorista, por tratarse de una institución que, al no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo, hasta el punto de que el plazo prescriptivo no puede ser aplicado en forma absoluta que no permita ponderadas y racionales interpretaciones»; en el mismo sentido, entre otras, las de 5 de marzo de 2001, 4 de noviembre de 2000, 29 de enero de 1994 y 24 de marzo de 1992”.

La misma jurisprudencia que ha vinculado la interrupción a la voluntad conservativa del derecho ha exigido su exteriorización, manifestación o constatación en plazo, de forma que resulte fehaciente o suficientemente evidenciada al sujeto favorecido por la prescripción. Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 13 de octubre de 1994, ha declarado además que “el acto interruptivo de la prescripción exige, no sólo la actuación del acreedor, sino que llegue a conocimiento del deudor su realización”.

De cualquier modo la comentada doctrina habrá de aplicarse caso por caso, ponderando las circunstancias concurrentes, sin soluciones apriorísticas.

Concretamente, en el caso objeto de análisis, debe partirse de un hecho incontestable: el plazo de prescripción -en el caso de la responsabilidad administrativa regulada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, es el de un año, estableciendo el apartado 5 del artículo 142 de la misma Ley que “en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse el efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene reiterando que el día inicial no será aquel en que se produce el daño, sino aquel en que





termina de manifestarse el efecto lesivo, o se alcanza la curación o la determinación de las secuelas físicas, con lo que el perjudicado adquiere cabal y perfecto conocimiento de la trascendencia y del mal que padece (Sentencias de 5 de junio de 1991, 10 de mayo de 1993 y 30 de abril de 1996). De acuerdo con el precepto y la doctrina señalada, el día *a quo* para el inicio del cómputo del plazo debe entenderse referido a la fecha del alta de la reclamante, fecha en que se determinan las secuelas; dicha fecha, de conformidad con los datos contenidos en el expediente, es la de 30 de julio de 2004, habiendo transcurrido por tanto más de un año hasta la interposición de la reclamación, 12 de junio de 2006. A la luz de los documentos remitidos, se observa que el parte de alta por curación tiene la fecha anteriormente señalada, sin que ningún elemento probatorio advere la declaración contenida por la interesada en su escrito, que señala como fecha del alta el día 18 de noviembre de 2005.

Es por lo tanto evidente que, desde aquella fecha, ya se conocía con exactitud el efecto lesivo y pudo ejercitarse la acción de responsabilidad patrimonial. No obstante la interposición de la reclamación no se produce hasta el mes de junio de 2006, una vez transcurrido con exceso el plazo de un año establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En definitiva, sólo puede considerarse que la acción ha prescrito.

El *dies a quo* para el cómputo del plazo no se puede entender interrumpido o suspendido por la interposición de la demanda en la vía laboral, a pesar del carácter restrictivo con que debe ser interpretado el instituto que se analiza. En este sentido, la acción ejercitada ante la jurisdicción social en nada afecta a la determinación de la posible responsabilidad de la Administración, toda vez que la fijación de las secuelas vendría establecida por la fecha de alta; los elementos para determinar las circunstancias en que se desarrolla el trabajo de la interesada aparecen configurados en los informes de 4 de agosto de 2004, de Evaluación de Riesgos Laborales efectuado por la Mutua vvvvv, y de 17 de diciembre de 2004, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, habiendo transcurrido más de un año desde su emisión y la fecha de interposición de la reclamación.

Debe manifestarse que la prescripción es una institución legal prevista en nuestro ordenamiento jurídico, que tiene su fundamento en el principio de seguridad jurídica, garantizado al máximo nivel normativo en el artículo 9.3 de la Constitución Española. La prescripción no es de aplicación potestativa o



facultativa, sino que, cuando concurre y es alegada, es de aplicación obligada, como ha reconocido reiterada jurisprudencia. El ejercicio de la acción dentro de su plazo, evitando la prescripción, es un presupuesto y requisito de la acción procesal.

Así pues, cuando concurre la prescripción, la consecuencia es su aplicación apreciando esta excepción, que impide y evita entrar a resolver sobre el fondo de la acción.

Por lo expuesto, no procede entrar en el análisis de las consideraciones de fondo acerca de la imputabilidad o el nexo causal, a las que tampoco se alude en la resolución, ya que lo procedente en este caso es apreciar la concurrencia de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial, por aplicación del artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Tal y como ha señalado este Órgano Consultivo en otras ocasiones (Dictámenes 536/2004, de 21 de octubre, y 982/2005, de 24 de noviembre, por todos), que la reclamación se efectúe en el plazo de un año -plazo de prescripción- no es propiamente un requisito de la responsabilidad administrativa sino del ejercicio de la acción para hacerla efectiva, puesto que la obligación de presentar la solicitud en plazo y con todos los requisitos legalmente exigidos recae en el solicitante.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede, sin entrar en el fondo del asunto, dictar resolución desestimatoria, por prescripción, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.

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