



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 4 de mayo de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxxx*, 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 7 de abril de 2006 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 causados por el cumplimiento de la Sentencia xx/200x, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de abril de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 385/2006, 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.- En sesión ordinaria celebrada el 6 de mayo de 2004, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx adopta un acuerdo relativo a la modificación de la



plantilla de personal incluyendo la plaza de personal eventual o de confianza de Secretaría particular del Alcalde.

En ejecución de dicho acuerdo, por Decreto de Alcaldía de 14 de mayo de 2004, es designada para el puesto de trabajo de la Secretaría particular de la Alcaldía, Dña. xxxxxx, que toma posesión del cargo el día 17 del mismo mes.

Segundo.- El referido acuerdo plenario de 6 de mayo de 2004 es impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa por un Concejal de la propia Corporación municipal. El procedimiento jurisdiccional finaliza con el dictado de la Sentencia xx/200x, de 3 de mayo, que se pronuncia con la estimación del recurso, declarando:

“Los acuerdos o resoluciones que se reseñan en el encabezamiento (...) son nulos de pleno derecho y quedan sin efecto, y condeno a la Administración a la devolución a las arcas municipales de los salarios y pagos efectuados indebidamente al amparo de dichos acuerdos y ello hasta la adopción de nuevos acuerdos plenarios el 5 de agosto de 2004 con expresa imposición de costas al Ayuntamiento del xxxxx para no hacer perder al recurso su finalidad legítima”.

Tercero.- Mediante certificado expedido por la Secretaria del Ayuntamiento, a instancias del Juzgado referido, el 2 de febrero de 2005, se acredita que desde su toma de posesión y el día 5 de agosto de 2004, se devengaron a favor de Dña. xxxxxx 3.122,53 euros en concepto de salario y 1.051,35 euros en concepto de cuota patronal a la Seguridad Social, lo que determina un total de 4.173,88 euros.

Cuarto.- Notificada la sentencia al Ayuntamiento, el Pleno de la Corporación adopta, en sesión de 28 de julio de 2005, el siguiente acuerdo:

“Requerir, en ejecución de la sentencia nº xx/200x, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de xxxxx, a la funcionaria eventual de este Ayuntamiento Dña. xxxxxx, para que en el plazo de un mes ingrese en la tesorería municipal la cantidad de 4.173,88 euros, en concepto de salarios y pagos indebidamente efectuados”.



Quinto.- Notificado a la interesada el citado acuerdo de 28 de julio de 2005, ésta presenta, el 30 de septiembre de 2005, recurso de reposición contra el mismo, solicitando subsidiariamente el inicio de expediente de responsabilidad patrimonial para el reintegro de los 4.173,88 euros que el Ayuntamiento le había exigido reintegrar.

Al respecto, el Ayuntamiento, en sesión plenaria de 3 de noviembre de 2005, acuerda desestimar el recurso de reposición y estimar la petición subsidiaria de incoar el expediente de responsabilidad patrimonial.

Sexto.- Mediante providencia de 6 de febrero de 2006 se procede al nombramiento de instructor del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado.

Séptimo.- El 20 de marzo de 2006 el instructor del expediente acuerda suspender el procedimiento general e iniciar el abreviado, al considerar inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio, así como la valoración del daño.

Octavo.- El 22 de marzo de 2006 se elabora la correspondiente propuesta de resolución, en el sentido de estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, considerando que la indemnización a reconocerle asciende a 4.183 euros.

Dicha propuesta resolutoria es puesta de manifiesto a la interesada el 28 de marzo, junto con el resto del expediente, concediéndole un plazo de cinco días para que formule alegaciones o presente los documentos que considere convenientes.

El 28 de marzo de 2006, la interesada manifiesta por escrito la conformidad con los documentos obrantes en el expediente, para que se proceda a dictar la resolución que proceda.

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 parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente de la Corporación municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.s) 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, sin perjuicio de su delegación en la Junta de Gobierno Local en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.2.b) del mismo texto normativo.

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 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 de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxxxx, contra el Ayuntamiento de xxxxx (xxxxx), debido a los perjuicios causados como consecuencia del cumplimiento de la Sentencia xx/200x, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx.



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.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, este Consejo Consultivo estima que ha quedado acreditada la existencia de un daño efectivo, individualizado, que ha sido valorado económicamente y ha sido originado en el seno del funcionamiento del servicio público, por lo que queda por determinar si ese daño es antijurídico y si se liga al funcionamiento del servicio mediante el preciso nexo causal.

No cabe duda que la adjudicación de la plaza de personal eventual a la reclamante fue acordada en ejecución del acuerdo del Pleno de la Corporación municipal de 6 de mayo de 2004, por lo que el citado acuerdo, posteriormente declarado nulo de pleno derecho por la Sentencia xx/200x, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx, se incardina plenamente en el seno del funcionamiento del servicio público.

De lo anterior se desprende que el daño alegado realmente no trae causa directa del acuerdo plenario de 28 de julio de 2005, que es contra el que la interesada interpone el recurso de reposición y subsidiariamente el inicio del expediente de responsabilidad patrimonial, que finalmente se instruye, sino que el daño originado a la interesada encuentra su causa directa de la anulación de un acto administrativo: el acuerdo plenario de 6 de mayo de 2004, lo que determina la aplicación del artículo 142.4 de la Ley 30/1992 (en este mismo



sentido se expresa el artículo 4.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993), en el que se precisa:

“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5”.

Puede afirmarse, por lo tanto, que existe el preciso nexo causal entre el actuar administrativo –adopción de un acuerdo nulo de pleno derecho– y el daño sufrido por la reclamante.

Pero sin embargo, y pasando ya a considerar si concurre el otro requisito para que proceda reconocer la indemnización solicitada, es preciso tener en cuenta que el derecho a ser resarcido no surge sin más de la declaración de nulidad. La norma no pretende sino negar la existencia de una automática correspondencia entre anulación y responsabilidad, dejando a salvo la procedencia de ésta cuando el acto anulado hubiera ocasionado un daño efectivo. Se trata, en fin, de un precepto que no restringe ni amplía el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 septiembre 1999, “no cabe interpretarlo 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”.

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”.



Es decir, ha de quedar acreditado, para que proceda la estimación de la pretensión de resarcimiento, que la anulación produzca un daño antijurídico, 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.

Resulta evidente que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial pivota en este caso sobre el concepto técnico de lesión resarcible, desplazando el problema al análisis de la efectiva concurrencia de un daño antijurídico que el particular no esté obligado a soportar, tal y como establecen los artículos 141.1 de la Ley 30/1992 y 2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Y es que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1997, “es necesario determinar que efectivamente se haya producido una lesión, en el sentido técnico-jurídico del término, porque si bien toda lesión es integrante de un daño y perjuicio no todo daño y perjuicio es constitutivo de una lesión (...)”. Subraya esta misma cuestión la Sentencia del mismo Tribunal de 10 de octubre de 1997, al afirmar: “El punto clave para la exigencia de la responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que éste no tiene el deber jurídico de soportar, por lo que la antijuridicidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio”.

Pues bien, en el presente supuesto puede afirmarse, tal y como se contempla en la propuesta de resolución, que la reclamante ha sufrido una lesión antijurídica en su patrimonio que no tiene el deber jurídico de soportar. El acuerdo plenario de 28 de julio de 2005, firme en vía administrativa al haber sido desestimado el recurso de reposición interpuesto, le obliga a integrar en la tesorería municipal “la cantidad de 4.173,88 euros, en concepto de salarios y pagos indebidamente efectuados”, en ejecución de la Sentencia xx/200x, de 3 de mayo. Pero lo cierto es que el reintegro de dicha cantidad supone que el trabajo efectivamente desempeñado por la interesada desde que toma posesión de su puesto –17 de mayo de 2004– hasta el 5 de agosto de 2004, quede sin retribuir.

Por todo lo expuesto, es preciso concluir que pesa sobre la Administración el deber de resarcir a la reclamante por el daño sufrido, teniendo en cuenta únicamente, a la hora de proceder a hacer efectiva la



indemnización y dada la inexistencia en el expediente de documento alguno que acredite si se ha procedido por la interesada a hacer efectivo el reintegro total de la citada cantidad en la tesorería municipal, que, de haberse efectuado, deberá concederse la indemnización por el importe total solicitado –4.173,88 euros–. Si la interesada hubiese anticipado sólo una parte, deberá ser compensada en ésta. Por último, si la reclamante no hubiese procedido aún a reintegrar la cantidad reclamada por el Ayuntamiento en el acuerdo plenario de 28 de julio de 2005, lo procedente sería que lo hiciese efectivo en la tesorería municipal y, posteriormente, que fuese en el marco del expediente de responsabilidad patrimonial en el que la Administración hiciese efectiva la indemnización solicitada.

Finalmente, se observa cómo la propuesta de resolución remitida fija el montante indemnizatorio en 4.183 euros, que no se corresponde exactamente con lo solicitado, lo que quizás pueda deberse a un simple error o a aplicar a la cuantía reclamada algún tipo de interés. Sin embargo, es preciso recordar que el importe a conceder deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad –y no en el momento de elaboración de la propuesta–, con arreglo al índice de precios al consumo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxxx debido a los perjuicios causados por el cumplimiento de la Sentencia xx/200x, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx.

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