



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 28 de julio 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 30 de junio 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 y perjuicios derivados de no haber sido integrada como personal estatutario del Hospital hhhh1 de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de junio de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 904/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Pérez Solano.

**Primero.-** El 30 de junio de 2010 Dña. xxxxx presenta en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños y perjuicios derivados de no haber sido integrada como personal estatutario del Hospital hhhh1 de xxxx1.



Señala en su escrito que la decisión de la Junta de Castilla y León de excluirla de la relación definitiva de personal que integra como personal estatutario fijo de la Gerencia Regional de Salud por la Orden 220/2005, de 10 de febrero, por la que se convoca un proceso de integración voluntaria en la condición de personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para el personal laboral fijo del Hospital hhhh1 de xxxx1, incorporado a la Administración de la Comunidad de Castilla y León en virtud del Real Decreto 1511/2003, de 28 de noviembre, con base en unos criterios de estatutarización que posteriormente han sido anulados judicialmente le ha supuesto una pérdida económica de 5.541,71 euros -que reclama como indemnización- y la perfección de un trienio.

**Segundo.-** Obra en el expediente la siguiente documentación:

- Orden SAN/1189/2005, de 19 de septiembre, por la que se aprueba la relación definitiva de integración y se nombra personal estatutario fijo al servicio de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, al personal afectado por la Orden SAN/220/2005, de 10 de febrero, por la que se convoca un proceso de integración voluntaria en la condición de personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para el personal laboral fijo del Hospital hhhh1 de xxxx1, incorporado a la Administración de la Comunidad de Castilla y León en virtud del Real Decreto 1511/2003, de 28 de noviembre, relación en la que no se encuentra la reclamante.

- Sentencia de 27 de octubre de 2009 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de xxxx2 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxx2, por la que se resuelve el recurso interpuesto por la reclamante contra la Resolución de 8 de marzo de 2006, de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden SAN/1189/2005, de 19 de septiembre, por la que se aprueba la relación definitiva de integración y se nombra personal estatutario fijo al servicio de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León al personal afectado por la Orden SAN/220/2005, de 10 de febrero.

En esta Sentencia se recoge lo siguiente:

“(...) ha de decirse que la convocatoria para la estatutarización de personal laboral, efectuada por Orden SAN/220/2005, trae causa del Decreto



61/2004, de 27 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario, y la Orden SAN/55/2005, de 18 de enero, por la que se desarrolla el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario. (...).

»Las expresadas normas, que constituyen el basamento que ha dado lugar a la resolución recurrida, fueron objeto de anulación por la Sala mediante sentencia de 28 de abril de 2006, recaída en el recurso 2534/2004. Esta sentencia venía, en esencia, a expresar que la aplicación de las normas impugnadas en el procedimiento en que recae conlleva `... implicaciones económicas significativas en la financiación del sistema autonómico de Salud y que excede del mismo ya que existe la posibilidad fundada de sufragar los costes de la integración con recursos económicos superiores a los presupuestados para la Gerencia Regional de Salud, con lo cual y a la postre incide en el ámbito previsto en los artículos 3.2, 4 (Fondos Específicos) y 68 de la Ley estatal 21/2001 con riesgo de generar distorsiones o desequilibrios que pueden repercutir negativamente, a medio o largo plazo, en la estabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud.

»Por tanto, si las disposiciones y actos autonómicos están afectados por la final segunda mencionada y si los aquí recurridos tienen implicaciones económicas significativas que pueden afectar o incidir en la estabilidad del Sistema Nacional de Salud, se hace necesario el informe preceptivo del organismo colegiado interministerial para que valore las circunstancias económicas del procedimiento de integración, y demás trámites previstos en la expresada norma legal. Como eso no se ha seguido en el supuesto enjuiciado, lo que queda demostrado por el expediente administrativo (inicial y ampliado) y por el reconocimiento implícito que se efectúa al respecto en el escrito de contestación, sucede que concurre la hipótesis de nulidad absoluta prevista en el apartado 2 del artículo 62 de la Ley Procedimental 30/1992`.

»Tercero.- La nulidad de las citadas normas -dictadas en desarrollo de la disposición adicional 5ª de la Ley 55/2003-, que ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2009, y que constituyen la habilitación reglamentaria para el desarrollo de la convocatoria en que recayó el acto impugnado, conlleva necesariamente que



todos los procesos convocados para la integración de personal laboral en personal estatutario deban ser, asimismo, objeto de anulación.

»No sería óbice a lo anteriormente razonado el hecho de que dicha sentencia de 28 de abril de 2006 no hubiese adquirido firmeza pues la decisión sobre invalidez de las normas en que se genera el proceso de estatutarización se ha de comunicar necesariamente a todas las convocatorias en que dichas normas se plasman. Lo contrario supondría privar de todo valor a la resolución sobre la nulidad de dichas normas habilitantes, generando situaciones de carácter irreversible, ya que de proseguir el proceso de estatutarización en base a normas respecto a las que se ha hecho el juicio de nulidad se consolidaría una situación contraria a la declarada por dicha sentencia, que debe ser objeto de preservación, por cuanto lo contrario generaría una amplia inseguridad jurídica, debiendo además tenerse en cuenta una perspectiva y consideración de conjunto en cuanto que consta a la Sala que diversos órganos de este orden jurisdiccional están declarando la nulidad de las convocatorias para integración del personal estatutario en base precisamente a la consideración de que las normas reglamentarias que les sirven de base fueron declaradas nulas por la reiterada sentencia dictada por esta Sala.

»Es más, aun en la hipótesis de que la sentencia referida hubiera sido eventualmente revocada por el Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación seguido frente a la misma -lo que no ha acontecido al haber recaído la referida sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2006, hecho que convierte este razonamiento ya en un mero ejercicio teórico y para dar respuesta congruente al planteamiento de las partes-, nada impediría 'a posteriori' la definitiva aplicación de las disposiciones que fueron objeto de anulación efectuando las pertinentes convocatorias para su desarrollo. Desde esta perspectiva, próxima a una consideración cautelar, es obvio que el interés público, que ha de entenderse definido de forma ya definitiva por la tan reiterada sentencia, postula de suyo la declaración de nulidad de los actos que sean ejecución de normas que fueron ya declaradas nulas.

»En todo caso, hemos de insistir en que la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2009 ha confirmado la sentencia de esta Sala y Sección de 28 de abril de 2006, lo que hace que recobre su plenitud la efectividad de dicha sentencia, cuyo valor de cosa juzgada hace que sean nulos



los procesos de desarrollo para estatutarización de personal laboral dictados en ejecución de dichas normas que fueron invalidadas en base a dichas sentencias.

»(...).

»Es por todo ello procedente la estimación parcial de la demanda, en su vertiente anulatoria, no así en el reconocimiento del derecho postulado por la recurrente para su integración como personal estatutario”.

- Informe de 22 de diciembre de 2010 del Servicio de Registro, Selección y Provisión de la Consejería de Sanidad, en sentido desfavorable, “por cuanto en ningún caso ha sido reco(no)cido derecho alguno a ser incluida en la orden por la que se aprobó la relación definitiva de integración y se nombraba personal estatutario fijo al servicio de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León”.

- Orden SAN/643/2005, de 12 de mayo, por la que se aprueba la relación provisional de integración del personal afectado por la Orden SAN/220/2005, de 10 de febrero, por la que se convoca un proceso de integración voluntaria en la condición de personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para el personal laboral fijo del Hospital hhhh1 de xxxx1, incorporado a la Administración de la Comunidad de Castilla y León en virtud del Real Decreto 1511/2003, de 28 de noviembre.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia, el 11 de febrero de 2011 la interesada presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su disconformidad con la exclusión del proceso de estatutarización; mantiene que del resultado de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha quedado en una situación de perjuicio en relación con sus compañeros estatutarizados (aunque luego anulada la misma) y eleva la reclamación a 76.709,29 euros. Adjunta a su escrito diversos certificados de los servicios prestados.

**Cuarto.-** El 31 de mayo se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación.

**Quinto.-** El 13 de junio de 2011 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente la mencionada 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**

**1<sup>a</sup>.**- 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.

**2<sup>a</sup>.**- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (30 de junio de 2010) hasta que se formula la propuesta de resolución (31 de mayo de 2011). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir 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.

Por otra parte este Consejo debe advertir nuevamente de la necesidad de incorporar al expediente todos los documentos relacionados con el procedimiento, por lo que hubiera sido deseable incorporar a él tanto el recurso de reposición interpuesto como su resolución, origen del presente expediente.



Esto no obstante, en aras de no demorar más el procedimiento, procederá a emitir el dictamen requerido.

**3ª.-** Concurren en la parte 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 a la Consejera de Sanidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 5 del Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de Consejerías.

**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 referida 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, 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 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 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 responsabilidad patrimonial presentada a instancia de D. xxxxx, debido a los daños y perjuicios derivados de no haber sido integrada como personal estatutario del Hospital hhhh1 de xxxx1.

Este Consejo Consultivo, al igual que el resto de órganos preinformantes, considera que la reclamación debe ser desestimada.

Dada la naturaleza del supuesto de hecho planteado, relativa a un daño que eventualmente trae causa de la anulación de una previa resolución administrativa, resulta obligado recordar que el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece de forma expresa que "la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-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 presupuesto, sea o no supuesto del que se sigan efectos indemnizatorios si concurren los requisitos establecidos legalmente, requisitos a los que antes nos hemos referido”.

Por tanto, resulta obligado examinar si concurren en el presente caso los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

En el asunto sometido a examen no se alcanza a comprender el fundamento en que se hace descansar la responsabilidad patrimonial de la reclamación. De conformidad con la Sentencia de 27 de octubre de 2009 de la Sala de lo contencioso-administrativo de xxxx2 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se resuelve el recurso interpuesto por la reclamante contra la Resolución de 8 de marzo de 2006, de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden SAN/1189/2005, de 19 de septiembre, por la que se aprueba la relación definitiva de integración y se nombra personal estatutario fijo al servicio de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León al personal afectado por la Orden SAN/220/2005, de 10 de febrero, las normas a través de las cuales se ha procedido a la estatutarización fueron objeto de anulación por la misma Sala mediante Sentencia de 28 de abril de 2006, posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de junio de 2009.

La primera de las Sentencias citadas, declara, en relación con la reclamante lo siguiente:



»Tercero.- La nulidad de las citadas normas -dictadas en desarrollo de la disposición adicional 5ª de la Ley 55/2003 -, que ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2009, y que constituyen la habilitación reglamentaria para el desarrollo de la convocatoria en que recayó el acto impugnado, conlleva necesariamente que todos los procesos convocados para la integración de personal laboral en personal estatutario deban ser, asimismo, objeto de anulación.

»(...).

»En todo caso, hemos de insistir en que la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2009 ha confirmado la sentencia de esta Sala y Sección de 28 de abril de 2006, lo que hace que recobre su plenitud la efectividad de dicha sentencia, cuyo valor de cosa juzgada hace que sean nulos los procesos de desarrollo para estatutarización de personal laboral dictados en ejecución de dichas normas que fueron invalidadas en base a dichas sentencias.

»(...).

»Es por todo ello procedente la estimación parcial de la demanda, en su vertiente anulatoria, no así en el reconocimiento del derecho postulado por la recurrente para su integración como personal estatutario”.

Así pues, negada la estatutarización de la reclamante no se comprende el fundamento de su petición, pues al no haber adquirido la condición de personal estatutario, no podrá percibir las cantidades que como tal personal le corresponderían.

Por todo ello este Consejo Consultivo considera que la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios derivados de no haber sido integrada como personal estatutario del Hospital hhhh1 de xxxx1.

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