

Dictamen nº: **754/24**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **28.11.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 28 de noviembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, a través de consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial, por el retraso de su nombramiento como jefa de Unidad de Gestión de la administración municipal, entre el 28 de abril de 2017 y el 1 de octubre de 2021.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de septiembre de 2022, la reclamante presentó en el Registro del Ayuntamiento de Fuenlabrada un escrito solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por ciertos daños y perjuicios que atribuye a un retraso en su nombramiento como jefa de Unidad de Gestión de la administración municipal.

En su escrito solicita la indemnización de ciertos perjuicios económicos que atribuye a la anulación mediante Sentencia 240/2019, de 1 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección

Séptima, dictada en el Recurso de Apelación 822/2018, de las Bases específicas y la convocatoria de concurso de provisión de diversos puestos de jefe de Unidad de Gestión, identificados con los códigos DRH-07- C002, HAC-03-C00S, HAC-03-C004, HAC-03-C003 y IMLS-102, aprobadas por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, el 24 de febrero de 2017 y que, en virtud de su ejecución la reclamante pasó a ocupar el puesto HAC-03-C003 como jefa de Unidad de Gestión, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de septiembre de 2021, con fecha de efectos 1 de octubre de 2021.

Refiere que, con motivo de la referida anulación de las bases, cuyos efectos se le aplicaron a partir del mes de octubre de 2021, ha sufrido el perjuicio económico consistente en percibir retribuciones menores a las debidas, entre el 28 de abril de 2017 y el 1 de octubre de 2021. Cuantifica las diferencias retributivas, en la suma de 22.046,04 €, que constituyen las diferencias salariales brutas entre un administrativo y jefe de negociado, que son las que sufrió durante ese tiempo y las que se reclaman.

Acompaña a su escrito de reclamación, los anexos de los costes de personal de los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 y el Acuerdo de Junta de Gobierno local de 24 de septiembre de 2021, que dispuso la ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de abril de 2019 y de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18, de Madrid (Procedimiento Abreviado 240/2017), acordando la anulación del nombramiento de los candidatos incluidos en la convocatoria y bases de provisión, aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de febrero de 2017, que se efectuó en Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de abril de 2017 y la aprobación de la provisión definitiva, con efectos de fecha 1 de octubre de 2021, a través del sistema de concurso de los puestos de trabajo

incluidos en la convocatoria y bases de provisión, aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de febrero de 2017, según exigían tales resoluciones judiciales.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por medio de diligencia de 13 de febrero de 2023, se notificó a la reclamante la iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial, la designación de la instructora y su normativa aplicable.

Seguidamente, en cumplimiento de las previsiones del artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC-, se solicitó informe al Departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Fuenlabrada, sobre la situación planteada en la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 18 de enero de 2023, la titular de la Dirección General para la Gestión y Desarrollo de las Personas, emitió el informe interesado- folios 26 al 32 del expediente-.

El informe aludido relata el *iter* procedimental de la impugnación de las bases de la convocatoria aludida y los actos municipales de ejecución de las referidas sentencias. Se explica que, el 24 de febrero de 2017, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, aprobó las bases específicas y la convocatoria de concurso de provisión de diversos puestos de “*jefe de Unidad de Gestión*”, identificados con los códigos DRH-07- C002, HAC-03-C00S, HAC-03-C004, HAC-03-C003 y IMLS-102 (publicadas en el portal del empleado del Ayuntamiento de Fuenlabrada, en fecha 27 de febrero de 2017).

La Central Sindical Independiente y de Funcionarios (en adelante CSIF) interpuso recurso administrativo contra las bases indicadas que, fue desestimado en vía administrativa y, posteriormente, formuló recurso contencioso-administrativo, que se tramitó como procedimiento abreviado 240/2017 E por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18 de Madrid. Tras su oportuna tramitación, se dictó la Sentencia 36/2018, de 12 de febrero, con el siguiente fallo: *“QUE DEBO ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS CSIF, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de 7 de abril de 2017, en la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto el día 16 de marzo de 2017, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de 24 de febrero de 2017 en el que se aprobaron las bases y convocatoria de concurso de provisión de diversos puestos de jefe de Unidad de Gestión, debiendo anularse la Base específica Octava en los términos en que estaba redactada, por las razones expuestas en el Fundamento de Derecho Quinto de esta sentencia. Sin costas”* (...). Como documento nº 1 se acompaña al informe la indicada sentencia.

Frente a la anterior sentencia, tanto el Ayuntamiento de Fuenlabrada, como el sindicato CSIF, interpusieron sendos recursos de apelación que, con el número 822/2018, fueron tramitados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativa, Sección séptima. El recurso se resolvió mediante la Sentencia 240/2019, de 01 de abril, que dispuso: *“Estimar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS CSIF, y desestimar el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Fuenlabrada, contra la Sentencia dictada el 12 de diciembre de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid, en su Procedimiento Abreviado 240/2017, revocando la misma en el particular referido a la base*

específica tercera, apartado A, y en cuanto a los efectos de la nulidad que se declara, y en su lugar declaramos:

1.- la nulidad de la base tercera apartado A, en cuanto admite participar a quien no sea funcionario de carrera.

2.- la nulidad de la base 8 en cuanto establece una fase de oposición, cuyo resultado no podrá tenerse en cuenta para resolver el concurso.

Condenando al Ayuntamiento a pasar por las anteriores declaraciones, rectificando el resultado del concurso en cuanto se opongan a las mismas, todo ello sin condena al pago de las costas de la apelación del CSIF y condenando al Ayuntamiento al pago de las costas de su recurso de apelación hasta un límite de 500 euros”. Se adiciona igualmente la copia de la sentencia de apelación.

Por providencia de 14 de enero de 2020 dictada por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera, subsanado por Auto de 4 de febrero de 2020, se procedió a la inadmisión del recurso de casación presentado por la representación letrada municipal.

La Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Fuenlabrada, en sesión ordinaria celebrada del día 24 de septiembre de 2021 adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

“I.- Ejecutar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de abril de 2019 y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18, de Madrid (Procedimiento Abreviado 240/2017), acordando la anulación del nombramiento de los candidatos incluidos en la convocatoria y bases de provisión, aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24

de febrero de 2017, que se efectuó en Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de abril de 2017.

II.- Aprobar la provisión definitiva, con efectos de fecha 1 de octubre de 2021, a través del sistema de concurso de los puestos de trabajo incluidos en la convocatoria y bases de provisión, aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de febrero de 2017, en los términos exigidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de abril de 2019 y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18, de Madrid (Procedimiento Abreviado 240/2017), de los puestos...

III.- Declarar en situación de vacante de los puestos URB-08-C001, URB-08-COO06 y JUV- 04-C001.

IV.- Efectuar las notificaciones pertinentes”.

Esos pronunciamientos determinaban el nombramiento de tres personas, con efectos de fecha 1 de octubre de 2021, entre ellas la reclamante, en el puesto HAC-03-C003.

El acuerdo se notificó a las interesadas con el siguiente pie de recurso: *“Lo que se notifica para su conocimiento y demás efectos, haciéndole saber que, contra este acto, dado que se dicta en cumplimiento de la Sentencia recaída precitada, no procede la interposición de recurso administrativo o judicial alguno, sin perjuicio del derecho que asiste al actor de dirigirse ante el órgano jurisdiccional, si considera que no queda debidamente cumplido el fallo de la Sentencia con esta resolución. No obstante, lo anterior, se le indica que por la representación de esta Administración se va a dar traslado de la misma al Juzgado a efectos de que quede acreditado el cumplimiento del fallo.*

Asimismo, podrá utilizar cualquier otro recurso previsto en la Ley que a su derecho interese”.

El día 1 de octubre de 2021, la reclamante tomó posesión de su puesto de trabajo.

El 3 de junio de 2022 la CSIF presentó solicitud de ejecución forzosa de sentencia, que se tramitó como ejecución de títulos judiciales 24/2022 por el por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18 de Madrid, en la que terminaba suplicando *“que teniendo por presentado este escrito y las copias, se sirva admitirlo, se tenga por solicitada la ejecución forzosa de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia Sección 7ª de 1 de abril de 2019 en rec. de apelación nº 822/2018, la cual estima en parte el recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18, de 12 de febrero de 2018, que de igual modo, estimaba en parte las pretensiones del sindicato que represento y, tras los trámites de rigor, con audiencia de la parte contraria, se acuerde requerir a la Administración a fin de anular las citadas bases y continuar el proceso selectivo conforme las resoluciones aquí reseñadas, bajo la personal y directa responsabilidad de la autoridad o funcionario de dicha Administración encargado de hacer cumplir la referida Sentencia”* (sic).

Por diligencia de ordenación de 14 de junio de 2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18 de Madrid, se requirió al Ayuntamiento de Fuenlabrada para que le informase sobre las actuaciones practicadas en orden al cumplimiento de lo dispuesto en el fallo.

El 4 de julio de 2022, el Ayuntamiento de Fuenlabrada cumplió el requerimiento, mediante escrito al que acompañaba los documentos acreditativos del cumplimiento (acuerdo de la JGL de 24 de septiembre de 2021, renuncia a un puesto de una de las postulantes, acta de sesión de 19 de abril de 2017 en la que se recogían los méritos de los participantes, la notificación personal a cada interesada del acuerdo de

la JGL, etc.). Se adjuntaba igualmente un escrito de alegaciones, en las que el Ayuntamiento de Fuenlabrada manifestaba que:

1º Con el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en su sesión ordinaria de 24 de septiembre de 2021 se cumplió el fallo de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid, acordando la anulación del nombramiento de los candidatos incluidos en la convocatoria y bases de provisión aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de febrero de 2017, que se efectuó en Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de abril de 2017; y se acordó la provisión definitiva con efectos de fecha 1 de octubre de 2021, a través del sistema de concurso, de los puestos de trabajo incluidos en la convocatoria y bases de provisión aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de febrero de 2017.

2º No consta en el fallo de la meritada sentencia la declaración del carácter retroactivo de los derechos administrativos y económicos que les pudieran corresponder a las interesadas en virtud de la nulidad de las citadas bases, ni tampoco constaba que esas personas hayan presentado ningún tipo de reclamación a tal fin, ni a lo largo del proceso selectivo, ni a lo largo del proceso judicial.

3º La solicitud de ejecución de la sentencia con efectos retroactivos que efectuaba por la parte demandante, se apoya en el artículo 39.3 de la LPAC, pero ese precepto contempla esa opción como una posibilidad excepcional que, además contraviene la previsión del artículo 39.1 de la citada norma, que determina que, como regla general, los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten.

4º Se aducía igualmente que, estimar la ejecución de la sentencia de forma retroactiva significaría un reconocimiento *extra petita* de

pretensiones que ni se habían planteado en la demanda, ni se habían reconocido en las sentencias de instancia y apelación, restringiendo a esa parte de su derecho de defensa frente a tales pretensiones, en contra de lo que establece el artículo 18.2 de la LOPJ, o más en concreto del artículo 241.1 de la LOPJ.

5º Finalmente, se aducía que la parte demandante, no había solicitado en ningún momento, aclaración, rectificación, subsanación o complemento de las sentencias citadas, si acaso entendía que había algún concepto oscuro que había que aclarar, sobre los términos de la ejecución.

En el procedimiento de ejecución de títulos judiciales 24/2022, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 18 de Madrid, se dictó el Auto de 23 de noviembre de 2022, con la siguiente parte dispositiva: *“ACUERDO considerar adecuadamente ejecutada la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de abril de 2019, en los términos y con el alcance que se ha expuesto, principalmente, en el Fundamento de Derecho Tercero de este Auto y sin perjuicio de las consideraciones incluidas en el mismo respecto a futuras actuaciones de las tres candidatas finalmente designadas por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Fuenlabrada, de 24 de septiembre de 2021. Sin costas.*

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndolas saber que contra la misma cabe recurso de apelación en un solo efecto, que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado dentro del plazo de quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Madrid”.

El citado Auto en su fundamento de derecho tercero argumenta que *“(…) La pretensión de la parte actora de que se declare una*

retroacción de todos los efectos administrativos y económicos de los tres candidatos designados, al día 28 de abril de 2017, constituye una solicitud respetable, pero que no ha sido enjuiciada expresamente por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de abril de 2019, ni tampoco acordada en su Fallo. Por lo tanto, constituye una petición ex novo, que puede considerarse como una desviación procesal y que impide pronunciarse sobre la misma en este incidente procedimental. No obstante, nada impide a las tres candidatas finalmente designadas reclamar esa cuestión en vía administrativa (como ya han hecho dos de ellas, según indica el Letrado Consistorial en su escrito de 13 de septiembre de 2022, lo que se encuentra pendiente de resolver en vía administrativa). Tampoco plantear una hipotética reclamación de responsabilidad patrimonial administrativa por ese motivo, si consideran que han sufrido un daño antijurídico.

Por lo tanto, consta debidamente cumplida la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de abril de 2019, por lo que procede desestimar las respetables pretensiones de la parte actora planteadas en sus escritos de 14 de julio y de 10 de octubre de 2022”.

Entre tanto, dos de las interesadas –la ahora reclamante y otra-, con fecha 22 de abril de 2022, presentaron escritos individuales dirigidos al ayuntamiento, manifestando su disconformidad con la aplicación temporal de los efectos económicos y administrativos de la ejecución, solicitando que se retrotrajeran hasta el 28 de abril de 2017.

Encontrándose pendiente la resolución sobre la ejecución judicial, la solicitud no fue contestada y la ahora reclamante solicitó la certificación del silencio administrativo, con fecha 29 de septiembre de 2022, emitiéndose por la misma dirección general informante el referido certificado, el día 21 de octubre de 2022.

Con fecha 27 de marzo de 2023, se notificó a la compañía aseguradora municipal AXA, el trámite de audiencia, para que alegara

lo que a su derecho conviniera, por un plazo de 10 días y el 19 de abril de 2023, la citada aseguradora comunicó que en la póliza contratada se excluían las responsabilidades contractuales y la denominada “*responsabilidad civil patronal*”, por lo que no se consideraba que la reclamación analizada estuviera cubierta por la póliza.

El 3 de mayo de 2023, se notificó a la reclamante la abstención de la instructora y el nombramiento de otro instructor, mediante resolución de 26 de abril de 2023.

Adicionado todo ello al procedimiento, con igual fecha del 3 de mayo de 2023, se confirió el preceptivo trámite de audiencia a la interesada y, tras comparecer presencialmente la reclamante, el día 8 de mayo de 2023, para tomar vista del expediente, la misma formuló alegaciones finales el día 9 de mayo de 2023, aduciendo que el expediente administrativo incluía alguna documentación no relacionada con su contenido y omitía otra documentación, en su opinión muy relevante para su resolución.

Subsanadas las deficiencias, se le concedió un segundo trámite de audiencia a la reclamante, el día 10 de mayo de 2023.

El 19 de mayo de 2023, la reclamante efectuó sus alegaciones finales, insistiendo en sus planteamientos y en las deficiencias del procedimiento.

Mediante resolución n° 2023/4323 de 21 de julio, del concejal delegado de Gestión de las personas y Régimen Interior, en virtud de las facultades delegadas por Decreto de Alcaldía 2023/3973 de fecha 30/06/2023, en relación con las competencias en materia de Responsabilidad Patrimonial atribuidas por Decreto de Alcaldía 2023/3970, acordó la inadmisión del procedimiento de responsabilidad

patrimonial, con sustento en un informe de la Asesoría Jurídica municipal, de 17 de julio de 2023, incorporado al procedimiento.

Se argumentaba que, conforme al artículo 67 de la LPAC, habría prescrito el derecho a reclamar de la interesada, contando el plazo del año desde la fecha de una nota de divulgación de la sentencia parcialmente estimatoria obtenida por la reclamante, de fecha 1 de abril de 2019, notificada fehacientemente a fecha 16 de abril de 2019 y que el sindicato CSIF publicó a fecha 24 de abril de 2019.

Tal resolución se notificó a la interesada el día 24 de julio de 2023 y el día 20 de septiembre de 2023, la afectada interpuso recurso contencioso administrativo contra esa resolución.

Previa la oportuna tramitación, la Sentencia 226/2024 de 15 de julio, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 22 de Madrid, recaía en los Autos del Procedimiento Abreviado 522/2023, estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo y ordenó la retroacción del procedimiento para que, previa la admisión de la reclamación, se resolviera lo que procediera en relación con la misma.

En su virtud, el 30 de septiembre de 2024, se notificó a la interesada la reanudación de las actuaciones, con la retroacción del procedimiento.

La reclamante interesó acceder al expediente administrativo el día 30 de septiembre, concediéndole un tercer trámite de audiencia el día 14 de octubre.

La interesada tomó vista del expediente el día 16 de octubre de 2024 y presentó sus alegaciones ese mismo día reiterándose en sus pretensiones.

Finalmente, el 18 de octubre de 2024, el órgano instructor ha formulado una propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, por considerar que concurren los requisitos propios de la responsabilidad patrimonial de la administración municipal, en la cuantía reclamada.

TERCERO.- El consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, a instancias del alcalde de Fuenlabrada, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 28 de octubre de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 28 de noviembre.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que ha sido transcrita anteriormente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al haber resultado supuestamente perjudicada como consecuencia de la actuación del Ayuntamiento de Fuenlabrada en cuanto empleador de la misma.

Como ya ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora entre otros en sus dictámenes 290/16, de 7 de julio y 391/16, de 8 de septiembre, la posibilidad de encuadrar dentro del término “*particulares*” también a los funcionarios públicos o personal al servicio de la administración, cuando los daños por los que reclaman se han causado en el ejercicio de sus funciones al servicio de las administraciones públicas, ha sido expresamente admitida por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 10 de junio de 1997 (recurso de apelación 905/1993).

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada, puesto que la reclamante achaca los daños por los que reclama a la actuación en materia de personal de dicha Administración local.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Además, el mismo precepto establece que “*En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva*”.

En la aplicación de este precepto, el criterio de esta Comisión, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 25 de enero de 2000, consiste en fijar el día inicial del plazo en la notificación de la sentencia a la reclamante parte o, cuando ésta conociera su contenido, si no había sido parte en el proceso.

En el caso sujeto a examen, la Sentencia 226/2024 de 15 de julio, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 22 de Madrid, recaía en los Autos del Procedimiento Abreviado 522/2023, despeja toda duda sobre la formulación de esta reclamación en plazo legal, habiendo revocado la inadmisión por extemporánea de la reclamación que primero se acordó, siendo impugnada. La sentencia, además, ordenó la retroacción del procedimiento para que, previa la admisión a trámite de la reclamación, se resolviera lo que procediera en relación con la misma.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LPAC. En concreto, se ha solicitado el informe del servicio competente en materia de Recursos Humanos en el Ayuntamiento de Fuenlabrada, al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental y se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la citada ley.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero , 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño, cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

CUARTA.- Procede a continuación aplicar la anterior doctrina al presente caso,

Según se expuso, en este caso, la reclamación se circunscribe a las diferencias salariales que durante el periodo reseñado la reclamante hubiera percibido, en caso de ser nombrada desde el 28 de abril de 2017, como afirma hubiera sucedido en caso de aplicar las bases de selección en la redacción que ha quedado establecida tras su impugnación judicial.

Centrado así el objeto de la reclamación, vamos a analizar los reproches enunciados, partiendo de lo que constituye la regla general, según la cual, corresponde a la parte reclamante probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que los daños sufridos son consecuencia de la aplicación de un sistema de selección que después ha sido modificado, en virtud de un pronunciamiento judicial que ha devenido firme, daño lugar a la revocación del nombramiento de otra persona, en el puesto que finalmente ha correspondido nombrar a la reclamante.

Debemos recordar además que, el artículo 32.1, de la LRJSP, dispone que “...*La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización*”.

En relación con la efectividad del daño y su adecuada caracterización como individualizable y preciso, en términos económicos, resulta evidente que, al tratarse de un perjuicio económico consistente en diferencias salariales, efectivamente se ajusta a tales requerimientos legales, consistiendo en la suma de las diferencias entre las retribuciones salariales que debió percibir la reclamante, como titular de una jefatura de sección y lo que efectivamente percibió, que se cifra en el importe de 22.046,04 € brutos, de acuerdo con el detalle de los costes salariales de las diferentes categorías del personal de la

administración municipal de Fuenlabrada, en los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, que se adjuntó a la reclamación, siendo esa cuantía también reconocida por la administración municipal, en su propuesta de resolución.

En cuanto al nexo causal, la institución de la responsabilidad patrimonial exige concurra un enlace causal preciso y directo entre el daño y la actuación de la administración,

Como se desprende de la secuencia de antecedentes fácticos de este dictamen y resulta corroborado por el informe emitido por la Dirección General para la Gestión y Desarrollo de las Personas y, de las diversas resoluciones judiciales a que ha dado lugar el proceso selectivo que motiva la reclamación, en este caso el perjuicio económico reclamado es consecuencia directa de la anulación de la base específica octava de las bases específicas y la convocatoria de concurso de provisión de diversos puestos de jefe de unidad de gestión, identificados con los códigos DRD-07- c002, HAC-03-c00s, HAC- 03-c004, HAC03-c003 y IMLS-102, aprobadas por la Junta de Gobierno Local, en fecha 24 de febrero de 2017.

Así las cosas, en lo que aquí interesa, ha quedado acreditado que, efectivamente, la afectada debió ocupar la plaza HAC-03-C003 -jefatura de Unidad de Gestión- desde la aprobación por la Junta de Gobierno Local de la provisión definitiva de los puestos, acordada el 28 de abril de 2017.

Respecto al análisis de la antijuridicidad del daño, esta Comisión en supuestos como el presente en que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se fundamentan en la revocación judicial de un acto o disposición administrativa, considera que debe valorarse la eventual “razonabilidad” de la disposición inicial que posteriormente fue anulada en vía administrativa o jurisdiccional, para analizar le posible aplicación de la llamada “doctrina del margen de tolerancia”, que puede

llegar a determinar que el/la afectado/a tenga que pechar con los daños sufridos, por no resultar antijurídicos.

Llegados a este punto, debemos recordar la argumentación de la Sentencia 36/2018, de 12 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid, para decidir la modificación de la base octava del concurso, confirmada en este punto en el posterior recurso de apelación, que indica: “... *Los términos en que está redactada esta Base son genéricos, abstractos, vagos e imprecisos.*

No se define qué tipo de prueba práctica se realizará y los términos en que están redactadas las funciones/tareas de cada puesto de trabajo ofertado impiden determinar con exactitud su contenido, alcance y límites.

Se crea así una situación de auténtica inseguridad para los aspirantes que no pueden conocer las concretas tareas y materias que pueden integrar las funciones de cada plaza. Hubiera sido necesario establecer un posible programa general y, en su caso, específico con relación a cada puesto de trabajo ofertado en forma de temas que cada aspirante pudiera preparar y sobre los que versaría el caso práctico a realizar.

Esta deficiente redacción de la Base perjudica a todos los aspirantes, aunque no puede negarse que aquellos que hayan desempeñado las funciones/tareas de cada uno de los puestos ofertados se encuentran en una situación más favorable para realizar el ejercicio o prueba práctica.

Aunque dicha prueba sea elaborada por el correspondiente Tribunal, era necesario que la Base específica Octava definiera con exactitud y precisión los temas teóricos que los difícilmente compatible con el exigido

para este tipo de pruebas. Además, no hay que olvidar que la fase de oposición tenía asignados un máximo de 8 puntos.

A la vista de lo expuesto, procede admitir la tesis del sindicato recurrente y anular la referida Base específica Octava en los términos en que estaba redactada”.

En la Sentencia nº 240/2019, de 1 de abril, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el Recurso de Apelación 822/2018, se corroboran con total rotundidad tales argumentos y se añade que: *“además porque entendemos que estamos ante un concurso para la provisión de puestos mediante traslado entre funcionarios de carrera, supuesto en el que cabe una valoración de los méritos (véase la normativa básica citada por el apelante) pero no una prueba de conocimientos. De toda la normativa que cita el Ayuntamiento la única que se refiere a la prueba de conocimientos es el artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, que como es notorio, no se refiere a los concursos de traslado entre funcionarios, sino a procedimientos de selección que determinan la adquisición de la condición de funcionario.*

Adicionalmente, si tal fase fuera admisible, no podría establecerse de una forma tan indeterminada como pretende el Ayuntamiento”.

Y, por si aquello fuera poco, la indicada sentencia de apelación, anuló otra de las bases de la convocatoria, la base tercera apartado A, en cuanto la reputa contraria al principio de igualdad de trato en el proceso selectivo, indicando como colofón de su argumentación que: *“...A partir de ahí, podemos señalar con carácter general, que el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos hace que los requisitos para el acceso a los empleos deban reunir las notas de generalidad, abstracción y objetividad, sin que sean admisibles*

referencias individualizadas y concretas que supongan una suerte de reserva ad personam.

No obstante, como ya quedó dicho en la STC 42/1981 es preciso que la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar (lo que permite computar como mérito la experiencia adquirida en puestos idénticos o similares a los que son objeto de concurso) y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos.

Es decir, es legítima la valoración de determinados conocimientos, pero no del procedimiento seguido para adquirirlos o del centro en donde fueron adquiridos, pues cualquiera de estas fórmulas sí implica ya una diferencia no justificada y, en consecuencia, una violación del principio de igualdad”.

En razón de todo lo indicado, no parece que pueda negarse la antijuridicidad de la exclusión de los efectos económicos de su derecho a la reclamante, durante el periodo reclamado, so pretexto de la aplicación de la doctrina del margen de tolerancia.

Se considera que, según todo lo expuesto, concurren en el presente los requisitos propios de la responsabilidad patrimonial de la administración municipal, en la cantidad de 22.046,04 €, por ser los cálculos de las diferencias salariales en el espacio temporal a que se refiere la reclamación.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP, el importe de la indemnización debe actualizarse de la forma que este precepto indica.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación patrimonial objeto del presente dictamen, al considerar concurrentes los elementos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad administrativa, según se especifica en la consideración jurídica quinta. Dicha cantidad debe actualizarse con arreglo al artículo 34.3 de la LRJSP.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 28 de noviembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 754/24

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Plaza de la Constitución, nº 1, 28943-Fuenlabrada