

Acuerdo nº **16/13**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **23.10.13**

**ACUERDO** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de octubre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.A.R., sobre daños y perjuicios derivados de la denegación del derecho al cobro del premio por los veinticinco años de servicio.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 11 de septiembre de 2012 se presentó en la oficina de registro del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales, reclamación de responsabilidad patrimonial en la que, por parte del reclamante, se exponía de forma razonada, la concurrencia de los diversos presupuestos de la responsabilidad patrimonial administrativa en relación con el daño que le había supuesto acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se procedió a la suspensión del premio por años de servicio a su personal funcionario.

La reclamación explicaba que, en el actual Convenio Regulador de las Condiciones de Trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Madrid en el período 2012 a 2015, se recogía en su artículo 51 el derecho

de los empleados públicos municipales con más de veinticinco años de servicios efectivos a la Administración, ya estuvieran jubilados o en activo, a percibir, previa solicitud, un premio por años de servicio siempre que no hubieran sido objeto de sanción penal o disciplinaria salvo que estuviera cancelada o consistiere en apercibimiento. En concreto, el reclamante había ingresado como funcionario de carrera en el Ayuntamiento de Madrid el 1 de julio de 1987. Sin embargo, y tras solicitar con fecha 3 de julio de 2012 el reconocimiento del premio, le había sido denegado por Resolución de la directora general de Gestión de Recursos Humanos de 17 de agosto de 2012.

Consideraba el reclamante que dicha denegación suponía “*la materialización de un daño creado por el Plan de Ajuste Municipal 2012-2022. Que en mi caso, produce efectos a partir de la generación del derecho al cobro del premio por años de servicio*”, y solicitaba una indemnización por importe total de veintiún mil quinientos cuarenta y cuatro euros con sesenta euros y siete céntimos de euro (21.544,67 €), cantidad que surgía de sumar al importe del premio dejado de percibir atendido el importe de su nómina, un cinco por ciento del mismo en concepto de daños morales.

Adjuntaba a la reclamación la copia de la resolución por la que se le había denegado el premio, y de la nómina correspondiente al mes de julio de 2012

**SEGUNDO.-** Recibida la reclamación, por Acuerdo de la instructora de 20 de septiembre de 2012, se requirió al reclamante a fin de que indicara si por los mismos hechos se seguían otras reclamaciones, y de que concretase los restantes medios de pruebas de los que pretendiera valerse.

En respuesta a la solicitud, por escrito de 5 de octubre el reclamante puso de manifiesto no haber reclamado una indemnización por el mismo

concepto en vías diferentes. No obstante, reconocía haber presentado recurso de reposición en vía administrativa contra la Resolución de la directora general de Gestión de Recursos Humanos de 26 de julio de 2012, si bien lo consideraba “*una vía procesal independiente*” que “*no condiciona para reclamar la reparación de daños*”.

Se ha incorporado al expediente administrativo (a los folios 25 a 31), informe de la subdirectora general de Registro de Personal, Carrera y Situaciones Administrativas, de fecha 18 de febrero de 2013, al que se adjunta prolífica documentación, en el que se da respuesta a las cuestiones que plantea la reclamación patrimonial:

*«1. Por medio del escrito presentado por el interesado en fecha 4 de julio de 2012, se formula la petición del premio por años de servicio, que es denegado de conformidad con el Acuerdo de fecha 29 de marzo de 2012 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid (publicado en el BOAM núm. 6.646, de 30 de marzo de 2012), por el que se adoptan medidas en materia de personal en cumplimiento del Plan de Ajuste 2012-2022 aprobado por Acuerdo de 28 de marzo de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en aplicación del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, que suspende con efectos de 1 de abril de 2012 la vigencia de las previsiones establecidas en el Capítulo XI del Acuerdo de 21 de diciembre de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos para el periodo 2012-2015.*

*Dicho Capítulo XI del Acuerdo-Convenio, que tiene por título “Premios”, comprende el premio por años de servicio.*

*2. El premio por años de servicio fue denegado por Resolución de fecha 26 de julio de 2012 de la directora general de Gestión de Recursos Humanos, por el motivo indicado anteriormente, esto es, al haberse producido la suspensión de la vigencia del artículo 51 del Acuerdo sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus OO.AA. para el período 2012-2015, interponiéndose por el interesado recurso potestativo de reposición contra la misma, que fue desestimado por Resolución de 9 de octubre de 2012 del mismo órgano.*

*3. Como ya se ha indicado, el interesado interpuso recurso potestativo de reposición contra la resolución denegatoria en el procedimiento.*

*Asimismo, en esta Subdirección General no se tiene constancia sobre si ha presentado recurso contencioso-administrativo, por lo que con fecha 1 de febrero del presente año se remite comunicación a la Subdirección General de lo Contencioso sobre dicho extremo. Se ha recibido comunicación de fecha 12 del mismo mes en la que se indica que “examinados nuestros archivos no consta, al día de la fecha, la existencia de procedimientos jurisdiccional alguno interpuesto por [el reclamante]”».*

Por oficio de 14 de marzo de 2013, se confirió el trámite de audiencia al reclamante. Éste, con fecha 8 de abril, presentó un escrito de alegaciones en el que solicitaba deslindar la discusión en torno a la posible responsabilidad patrimonial de la Administración de las cuestiones relativas a la legalidad de la actuación administrativa, que eran objeto de los procedimientos correspondientes. También destacaba que, el Ayuntamiento de Madrid, había suspendido, pero no modificado, el reconocimiento de los premios, con lo cual, se continuaba generando el

derecho a su consecución, aunque su cobro no se pudiera hacer efectivo. E incidía en la conculcación que por parte del Ayuntamiento de Madrid se había realizado de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y proporcionalidad.

Ultimada la tramitación, la instructora formuló propuesta de resolución, de 9 de agosto de 2013, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial con base en la firmeza de la resolución por la que se había denegado al reclamante el reconocimiento del premio, y la falta de antijuridicidad del daño o lesión alegado, al derivarse éste del cumplimiento de un acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Madrid.

**TERCERO.-** El coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la Alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley del Consejo Consultivo, formula mediante oficio de 21 de agosto de 2013 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 16 de septiembre siguiente, preceptiva consulta por trámite ordinario, y corresponde su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 23 de octubre de 2013.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), 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 14.3 de la misma ley.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de la ley.

**SEGUNDA.-** A reserva de lo que se hará notar posteriormente sobre la pretensión de A.A.R., parece ostentar legitimación activa para promover un procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al no haber recibido el premio por años de servicio al que, según la reclamación, tenía derecho.

La legitimación pasiva correspondería al Ayuntamiento de Madrid, protagonista de la actuación administrativa de la que se deriva el pretendido daño.

En cuanto al plazo, a tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a contar desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso sujeto a examen, la reclamación debe considerarse formalizada en plazo, al haber sido presentada el 11 de septiembre de 2012, antes de transcurrido un año de las actuaciones administrativas de las que se deduce la reclamación. Éstas son, por un lado, el Acuerdo de 29 de marzo de 2012, de la Junta de

Gobierno de la Ciudad de Madrid (publicado en el BOAM de 30 de marzo), por el que se adoptan medidas en materia de personal en cumplimiento del Plan de Ajuste 2012-2022, y la Resolución de 26 de julio de 2012, de la directora general de Gestión de Recursos Humanos, desestimada en vía de reposición con fecha 9 de octubre siguiente, por el que se deniega el reconocimiento del premio al actual reclamante.

**TERCERA.-** El órgano peticionario del dictamen ha seguido en términos generales la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, se ha recabado informe de la Subdirección General de Registro de Personal, Carrera y Situaciones Administrativas, integrada en la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Madrid, que ha informado sobre cuantas cuestiones plantea la reclamación. Con ello se puede entender cumplimentada la exigencia del artículo 10.1 del RPRP en el sentido de recabarse informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

**CUARTA.-** Siempre con la reserva aludida al inicio de la consideración jurídica primero, es de recordar que el artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, siempre que ésta sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y no concorra circunstancia de fuerza mayor que sirva para exonerar a la Administración. La previsión constitucional se halla desarrollada en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes.

Conocidos son también los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo: generación al perjudicado de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que aquel daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal; ausencia de fuerza mayor, y que la mercantil reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño alegado.

**QUINTA.-** Según se deduce de los antecedentes de hecho del dictamen, el antecedente remoto de la reclamación lo constituye el Acuerdo de fecha 29 de diciembre de 2011, sobre Condiciones de Trabajo Comunes al Personal Funcionario y Laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, para el período 2012-2015. En su artículo 51.1, se reconoce a los “*empleados públicos municipales jubilados o en activo.... con más de veinticinco años de servicios efectivos a la Administración Municipal de Madrid... un premio por años de servicio siempre que no hayan sido objeto de sanción penal o disciplinaria salvo que hayan sido canceladas, con excepción del apercibimiento*”.

Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, con fecha 28 de marzo de 2012, dictó el correspondiente Plan de Ajuste para su aplicación, en el que se incluían medidas que afectaba al gasto en materia de personal.

En línea con lo anterior, mediante Acuerdo de 29 de marzo de 2012, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, publicado en el BOAM del

día siguiente, se adoptaron medidas en materia de personal en cumplimiento del Plan de Ajuste 2012-2022, que suspende con efectos de 1 de abril de 2012 la vigencia de las previsiones establecidas en el Capítulo XI del Acuerdo de 21 de diciembre de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos para el periodo 2012-2015.

El reclamante, con fecha 4 de julio siguiente, solicitó el reconocimiento del mencionado premio por antigüedad en el servicio y le fue denegado por Resolución de 26 de julio de 2012, de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, precisamente con base en la suspensión de la vigencia del artículo 51 del Acuerdo sobre condiciones de trabajo comunes de los empleados públicos municipales. Disconforme con esta resolución, interpuso frente a ella recurso de reposición, que fue desestimado con fecha 9 de octubre de 2012.

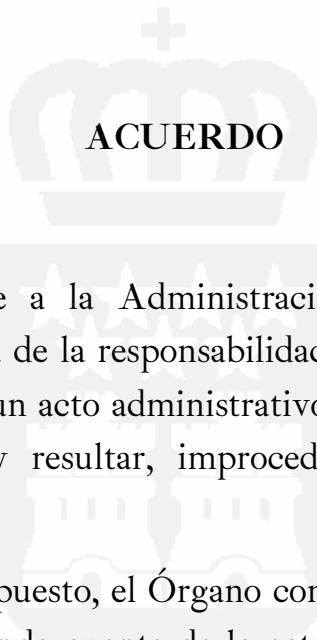
Es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo, expresada, por todos, en el Dictamen 703/11, de 7 de diciembre (citado en la propuesta de resolución), aquella que advierte de la necesidad de evitar la utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial para finalidades distintas de aquélla para la que ha sido configurada por el legislador. En particular, que “*no puede articularse, so pena de incurrir en fraude de ley (art. 6.4 CC), como una vía para atacar la legalidad de actos administrativos firmes ya sea por no haber sido recurridos en plazo o por haber sido desestimados los recursos interpuestos contra los mismos*”.

En el caso presente, la solicitud del reclamante en orden a obtener el reconocimiento del premio por antigüedad, se deriva de un Acuerdo, el del 29 de marzo de 2012 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, que, suspendió con efectos de 1 de abril de 2012 la vigencia de las previsiones establecidas en el Capítulo XI del Acuerdo de 21 de

diciembre, sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos para el periodo 2012-2015.

Es la vía de la impugnación de actos administrativos, que incluye la tutela judicial, la adecuada para determinar si, siendo esos actos gravosos para el reclamante, son también contrarios a Derecho y procede declarar, en el caso que el reclamante debe percibir el premio por antigüedad.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo adopta el siguiente



## ACUERDO

Devolver el expediente a la Administración consultante, al no ser legalmente adecuada la vía de la responsabilidad patrimonial para procurar la nulidad o anulación de un acto administrativo como la denegación de un premio por antigüedad y resultar, improcedente, por tanto, que este Consejo emita dictamen.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 23 de octubre de 2013