

Dictamen n.º:

**757/24**

Consulta:

**Consejera de Sanidad**

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 la consejera de Sanidad, 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*”), por los daños y perjuicios que dice sufridos, derivados de la demora del SERMAS en la resolución de su solicitud de reingreso al servicio activo.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 2 de mayo de 2024, se registra, por la reclamante, escrito interesando la responsabilidad patrimonial del SERMAS por el retraso en la resolución de la solicitud de reingreso al servicio activo.

Según expone la reclamación interpuesta, el 10 de septiembre de 2020, solicitó una excedencia por incompatibilidad en el sector público.

El 29 de septiembre de 2022, solicitó el reingreso provisional al SERMAS, informando previamente de su decisión, vía telefónica, a la Dirección General de Recursos Humanos. Señala la interesada que, al

no recibir ninguna notificación, en la primera semana de enero de 2023, contacto con el departamento de Reingresos de dicha dirección general, para preguntar por su proceso, desconociendo la persona encargada la entrada por registro telemático de la solicitud, siendo en ese momento cuando comienzan los trámites para su reincorporación.

El 25 de enero de 2023, se le comunica de manera oficial el comienzo de los trámites para el reingreso provisional, siendo así que el día 31 de dicho mes se le ofrece una plaza en el Centro de Salud la Paz, si bien, sin rechazar dicho puesto, propuso la posibilidad de una plaza más cercana a su domicilio por conciliación familiar. El 2 de febrero de 2023 recibe una llamada de la Gerencia de Primaria ofreciéndole una plaza en el Centro de Salud los Castillos en el turno de tarde, pero según refiere, debía esperar a que se lo notificaran de manera oficial desde la Dirección General de Recursos Humano, no siendo hasta el día 9 de dicho mes cuando se le comunica de manera oficial.

Continúa señalando que, por otra parte, el 8 de febrero de 2023 se le ofreció una plaza en el Hospital de Móstoles, y ante la disyuntiva de dos puestos (hospital y CS los Castillos), decide aceptar a la plaza del CS los Castillos, dando contestación en menos de 24 horas y rechazando la plaza de Móstoles a petición de la persona encargada de este proceso; sin embargo, el día 10 de dicho mes, le informan que la plaza del CS de los Castillos no se encuentra disponible, por lo que no tengo posibilidad de acceso a ninguna de las plazas ofertadas.

El 20 de febrero de 2023, se le comunica de manera oficial el reingreso provisional al CS Alcalde Bartolomé González en Móstoles, aceptando en menos de 24 horas dicho puesto, si bien, la incorporación no se haría efectiva hasta el 3 de mayo de 2023 como así fue, ya que por conciliación familiar (padres dependientes, hijos...) le era de gran importancia estar lo más cerca posible a su domicilio en Navalcarnero.

Es en base a lo expuesto que solicita ser indemnizada de los daños y perjuicios sufridos, no cuantificados, referidos a la situación de incertidumbre y nerviosismo padecida y al quebranto económico por no haber recibido ningún ingreso durante meses.

Se adjunta a la reclamación, copia del documento nacional de identidad de la reclamante, copia de la solicitud de reingreso y de la resolución administrativa por la que se resuelve la misma.

**SEGUNDO.-** En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo, ha puesto de manifiesto los siguientes hechos, relevantes para la emisión del presente dictamen:

Con fecha 29 de septiembre de 2022, la reclamante registra solicitud de reingreso al servicio activo. Se hace constar en la misma que “*solicito el reingreso nuevamente al SERMAS, si bien agradecería un retraso relativo de este reingreso, pues estoy en la lista de interinos para continuar como maestra y mi llamamiento sería en breve.*

*Los centros de preferencia para mi reincorporación serían los siguientes por cercanía a mi domicilio:*

*1º- Centro de Salud de Sevilla de Nueva (preferentemente mañana)*

*2º-Centro de Salud del Álamo (preferentemente mañana)*

*3º- Hospital de Móstoles en turno de mañana*

*4º-Centro de Salud Laín Entralgo en Alcorcón (preferentemente mañana”.*

La reclamante remite correo electrónico, el 10 de enero de 2023, a la Subdirección General de Relaciones Laborales de Recursos Humanos, con el siguiente contenido “*adjunto les remito documento de*

*reconocimiento de la excedencia por servicios en el sector público en el año 2020, según me han solicitado para el reingreso en el SERMAS*". Se adjuntaba resolución de 11 de septiembre de 2020 del director gerente del Hospital Universitario La Paz de reconocimiento de la excedencia para prestar servicios en el sector público.

La citada Subdirección General remite con fecha 10 de enero de 2023, correo electrónico a la Unidad de Situaciones Administrativas de Atención Primaria, dando cuenta de la solicitud de reingreso formulada, señalando al respecto "*adjuntamos solicitud de reingreso provisional de Dña. (...), como Auxiliar Administrativo fija, a plaza vacante en Atención Primaria, con preferencia en los Centro de Salud y en turno de mañana detallados a continuación:*

- C.S. SEVILLA LA NUEVA
- C.S. EL ÁLAMO
- C.S. LAIN ENTRALGO EN ALCORCÓN

*Rogamos nos indiquen las vacantes a ofertar a la interesada a la mayor brevedad*".

Esta solicitud se reitera por correo electrónico del 30 de enero de 2023.

La Unidad de Situaciones Administrativas de Atención Primaria remite el 31 de enero de 2023, correo electrónico a la Subdirección General de Relaciones Laborales de Recursos Humanos, informando que "*no tenemos disponible ninguna de las plazas solicitadas*", ofertando una plaza para el reingreso en el centro de salud La Paz, con fecha de alta el 6 de febrero de 2023, en turno de tarde.

El mismo día, 31 de enero de 2023, la referida Subdirección General remite correo electrónico a la interesada informándole de la

plaza ofertada para su reingreso, dando un plazo de cinco días para su contestación.

La reclamante contesta por correo electrónico, ese mismo día, 31 de enero de 2023, en el que se indica “*dada la distancia diaria a recorrer para llegar centro de trabajo ofertado y mi situación familiar, ruego encarecidamente se valore nuevamente los destinos solicitados, entre ellos el Hospital de Móstoles, que es un centro grande de referencia y con más posibilidad de plazas cubierta en situación de interinidad o vacantes*”.

Por escrito de 31 de enero de 2023, de la Subdirección General de Relaciones Laborales y Actuaciones Jurídicas, se interesa del Hospital de Móstoles que una vez constatada una plaza vacante en la categoría de la interesada, se pronuncie sobre si existe alguna circunstancia que impida el reingreso de la reclamante.

El 3 de febrero de 2023, la Unidad de Situaciones Administrativas de Atención Primaria remite correo electrónico a la Subdirección General de Relaciones Laborales de Recursos Humanos, con el siguiente contenido “*tras consultar a la Subdirección Técnica de Tramitación Administrativa, de la que depende Situaciones Administrativas nos comunican que hay disponible la siguiente plaza:*

*C.S. Los Castillos en Turno de Tarde en plaza vacante.*

*Se ha contactado con la profesional para conocer su interés en la plaza con el objeto de tratar de buscar una alternativa en caso de rechazar dicha plaza, sin embargo, nos ha indicado que desde la Dirección General se le ha comunicado la posibilidad de encontrar una plaza en un hospital con mayor cercanía a su domicilio, y que en caso de ofertársela de forma definitiva, preferiría ésta a la ofertada por la GAAP.*

*Por lo tanto, rogamos comunicación al respecto con el objeto de realizar los trámites correspondientes con la plaza ofertada”.*

Por escrito de 8 de febrero de 2023, el director gerente de Hospital de Móstoles contesta a la Subdirección General de referencia, informando que en la actualidad existe vacante sin cubrir donde podría reingresarse este efectivo.

Esta Subdirección General remite ese mismo día, 8 de febrero de 2023, sendos correos electrónicos a la interesada informándole de la plaza vacante en el centro de salud Los Castillos en turno de tarde y en el Hospital de Móstoles.

La interesada contesta por correo electrónico de 9 de febrero de 2023, señalando que ha decidido seleccionar para su reingreso la plaza correspondiente al Centro de Salud Los Castillos. Con igual fecha remite correo de contestación señalando en relación a la otra plaza ofertada que “*en relación a la plaza vacante abajo referenciada en el Hospital de Móstoles para mi reingreso al servicio activo, tras excedencia por incompatibilidad en el sector público, les informo que NO opto a ella, ya que mi elección se centra en Atención Primaria*”.

El 10 de febrero de 2023, la Unidad de Situaciones Administrativas de Atención Primaria remite correo electrónico a la Subdirección General de Relaciones Laborales de Recursos Humanos, indicando “*como consecuencia de la demora en dar una contestación se ha ocupado la plaza ofertada en primera instancia, teniendo en cuenta que se encontraba desatendida, por lo que ya no se encuentra disponible*”.

*Actualmente ofertamos la siguiente plaza:*

*C.S. Alcalde Bartolomé Gonzalez, en turno de mañana, en el CIAS....., a partir del 1 de mayo de 2023”.*

Ese mismo día, 10 de febrero de 2023, la interesada contesta, aceptando para el reingreso la plaza ofertada en el citado centro de salud. Elección confirmada en posterior correo de dicha fecha, en el que la interesada señala “*tal y como le he comunicado en mi correo de las 13:00 h del día de hoy, le confirmo mi deseo de incorporarme al C.S. Bartolomé González en Móstoles, turno de mañana, por motivos de conciliación familiar.*

*Si hubiera posibilidad de incorporarme antes de la fecha indicada EN ESTE CENTRO (Móstoles), ruego me lo comuniquen”.*

Por resolución de 15 de febrero de 2023, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS, se acuerda el reingreso provisional al servicio activo, de la interesada en el Centro de Salud Bartolomé González.

El 3 de mayo de 2023, la interesada efectúa su incorporación a la citada plaza.

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

Con fecha 16 de mayo de 2024, se notifica a la reclamante, escrito de la instrucción dando cuenta de la admisión a trámite de la reclamación, de la normativa de aplicación, del plazo de resolución y de los efectos del silencio para el caso de inexistencia de resolución expresa.

Por escrito de 17 de mayo de 2024, la aseguradora del SERMAS acusa recibo de la comunicación de la reclamación, informando de que carece de cobertura.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se interesa el oportuno informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS.

Informe que se emite el 23 de julio de 2024, en el que después de exponer los antecedentes, la normativa de aplicación, las actuaciones realizadas para el reingreso, recoge como conclusiones “*considerando que el proceso de reingreso al servicio activo, de carácter provisional, procedente de una situación administrativa sin reserva de plaza se trata de un proceso complejo, no automático que requiere de la aprobación y autorización del Servicio de Salud correspondiente, y dentro del ámbito territorial y en las condiciones que en cada servicio de salud se determinen.*

*Por lo tanto, la dilación en el proceso de reingreso no puede provocar per se los efectos resarcitorios pretendidos por la interesada, a menos que demuestre y acredite la necesidad de dicha compensación. La decisión de permitir el reingreso provisional se basa en una evaluación de las necesidades del servicio y la conveniencia de proceder al reingreso provisional teniendo en cuenta dichas necesidades por la administración en cuestión.*

1. *Cómo se deduce del expediente, Dª (...), solicito el 29 de septiembre de 2022 su reingreso al servicio activo y el 10 de enero de 2023, tras su requerimiento, aportó la resolución de excedencia, no mostró una pronta iniciativa para activar su solicitud de reingreso al servicio activo, ya que no realizó un seguimiento de la misma. Asimismo, en su solicitud inicial, expresó su preferencia por un retraso en el proceso de reingreso debido a su posición en la lista de interinos y la proximidad de su posible llamamiento para continuar trabajando como maestra.*

*2. Que, entre las posibilidades de reingreso en una plaza en el Servicio Madrileño de Salud, la interesada optó por una plaza en la Gerencia Asistencial de Atención Primaria de acuerdo a sus intereses y cuya fecha de incorporación fue en mayo de 2023, cuando podría haber reingresado con anterioridad en otra plaza en la misma Gerencia o en el Hospital Universitario de Móstoles.*

*La elección en la plaza en el C.S. Alcalde Bartolomé González de la Gerencia Asistencial de Atención Primaria refleja una decisión basada en sus intereses personales y, por tanto, independiente de cualquier proceso administrativo relacionado con su petición de la que tenga responsabilidad la Administración.*

*3. Se ha informado a Dña. (...) de los pasos en la tramitación de su solicitud, de lo que hay constancia en el expediente y en este sentido, la actuación de esta Dirección General, ha permitido a la recurrente reingresar con carácter provisional al servicio activo en una plaza de su categoría en la Gerencia solicitada y turno de trabajo, conforme a sus intereses, si bien en el ámbito y con las condiciones que la resolución fija y que vienen determinadas por las competencias organizativas del Servicio Madrileño de Salud.*

*4. Dña. (...) no acredita en su reclamación patrimonial los perjuicios que le ha ocasionado la dilación en su reingreso o aporta documentación necesaria que justifique la ausencia de ingresos durante el periodo en cuestión y más teniendo en cuenta lo expuesto en su escrito que se trasccribe de forma literal: "Cabe decir, que ya solicité esta revisión a través del registro general para tal efecto de una manera más informal, sin embargo, a pesar de recibir una llamada para comprobar qué deseaba, no se dio contestación a mi petición de manera fehaciente, por lo que en esta ocasión, ruego valoren nuevamente la expectativa de destino con una espera de 8 meses, en los que me fue necesario solicitar*

*el paro y el ingreso mínimo vital para mi supervivencia y el de mi familia, a pesar de tener una plaza en propiedad desde 1992”.*

*Que, con la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no se puede pretender que la duración en la tramitación del reintegro tenga efectos indemnizatorios, cuando lo cierto es que no consta el perjuicio económico alegado, ni la recurrente demuestra o acredita tal perjuicio entre el 29 de septiembre de 2022 hasta el 3 de mayo de 2024, fecha en que se produce la incorporación de Dña. (....) a una plaza en el Servicio Madrileño de Salud; pues aunque efectivamente existen unas retribuciones que ha dejado de ingresar hasta su incorporación al servicio activo, ésta demora se entiende justificada dada la necesidad de examinar por la Administración las vacantes existentes de la categoría del recurrente, así como las mayores necesidades asistenciales en el ámbito del Servicio Madrileño de salud, tratándose de la prestación de un servicio público, ni puede considerarse el tiempo que media entre la solicitud y el efectivo reintegro como servicio activo, por las razones y fundamentos que se han expuesto en el presente informe”.*

Por escrito de 17 de septiembre de 2024, la instrucción requiere de la dirección general informante que aporte copia del documento acreditativo de la incorporación de la reclamante en mayo de 2023 en la plaza finalmente aceptada adscrita al Centro de Salud Alcalde Bartolomé González en Móstoles. Aportación que se efectúa el 26 de septiembre de 2024.

El 11 de septiembre y el 2 de octubre de 2024, se notifica a la reclamante el preceptivo trámite de audiencia y su ampliación.

El 2 de octubre de 2024, se registran alegaciones por la interesada, en las que en definitiva viene a reiterarse en los términos de la reclamación inicial. Se le adjuntan, sendos escritos del Servicio Público de Empleo Estatal dando cuenta de la prestación por desempleo percibidas por la reclamante en los años 2022 y 2023.

Con fecha 23 de octubre de 2024, se formula por la viceconsejera de Sanidad la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación interpuesta.

**CUARTO.-** El día 7 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 750/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA), cuya ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión del día reseñado en el encabezamiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de su Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

**SEGUNDA** - La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para deducir la pretensión de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), por ser quién directamente se ve afectada por la actuación administrativa de reingreso al servicio activo.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid al ser la administración a la que corresponde la actuación administrativa reprochada, a la que se imputa el daño reclamado por la eventual demora procedural.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, que se contará, desde la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su hecho lesivo. Precisa dicho artículo 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 el expediente que nos ocupa, el reingreso al servicio activo se produce el 3 de mayo de 2023, siendo así que la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpone el 2 de mayo de 2024, por lo que atendiendo a estas fechas cabe considerar que se ha formulado dentro del plazo legalmente fijado.

En cuanto al procedimiento, el órgano peticionario del dictamen ha seguido en general los trámites previstos en las leyes aplicables. A tal fin se ha recabado informe de los servicios administrativos afectados, se ha otorgado el trámite de audiencia a la interesada y tras

las alegaciones presentadas, se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución de acuerdo con lo exigido en los artículos 88.1 y 91.2 de la LPAC.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

**TERCERA.** - Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: “*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: “(...) *el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente*

*relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: 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, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

**CUARTA.** - Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido. En cuanto al daño pecuniario alegado, cabe considerar en línea con lo indicado en el informe del servicio actuante que existen unas retribuciones que la reclamante ha dejado de percibir hasta su incorporación al servicio activo, por lo que debe tenerse por concurrente un daño patrimonial. Nada se acredita por el contrario en relación a la situación de incertidumbre o nerviosismo que se alega igualmente como daño padecido.

Sentado lo cual, procede en primer lugar, estar a la normativa rectora del reingreso al servicio activo del personal estatutario, para lo que se ha de considerar principalmente el artículo 69 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, conforme al cual “*1. Con carácter general, el reingreso al servicio activo será posible en cualquier servicio de salud a través de los procedimientos de movilidad voluntaria a que se refiere el artículo 37 de esta ley.*

*2. El reingreso al servicio activo también procederá en el servicio de salud de procedencia del interesado, con ocasión de vacante y carácter provisional, en el ámbito territorial y en las condiciones que en cada servicio de salud se determinen. La plaza desempeñada con carácter provisional será incluida en la primera convocatoria para la movilidad voluntaria que se efectúe".*

Como señala la Sentencia de 7 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, “también se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto Ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, derogado por Ley 55/2003, pero vigente con carácter reglamentario en lo que no se oponga a ella, en especial las normas relativas a los concursos de traslados, concretamente sus artículos 16 -plazas a proveer-, 17 -requisitos para acceder al concurso-, 18 -tramitación y resolución del concurso-, y 19 -ceses y tomas de posesión-, así como la Disposición Adicional Quinta -redistribución de efectivos- y la Disposición Adicional Sexta -reingreso el servicio activo”. Disposición adicional sexta del Real Decreto Ley 1/1999 que sobre este particular, señala “el reingreso al servicio activo del personal que no tenga reservada plaza se efectuará mediante su participación en la convocatoria de concursos de traslado conforme a lo establecido en el artículo 17 de este Real Decreto-ley.

Asimismo, el reingreso podrá producirse con carácter provisional por adscripción a una plaza vacante de la correspondiente categoría y especialidad en la misma área de salud, en su correspondiente modalidad de atención primaria o atención especializada, en la que le fue concedida la excedencia. En el supuesto de que no existan vacantes en dicha área en su correspondiente modalidad, el interesado podrá solicitar el reingreso en cualquier otra. A estos efectos, tendrán consideración de

*vacantes las plazas básicas de cada categoría desempeñadas por personal temporal.*

*La plaza desempeñada con carácter provisional se incluirá en el primer concurso de traslados que se celebre. Si quien la desempeñe con destino provisional no obtiene plaza en el concurso, habiendo solicitado todas las convocadas en la modalidad y área de salud, podrá optar por obtener nuevo destino provisional en alguna de las plazas que resulten vacantes como consecuencia de la resolución del mismo o por pasar nuevamente a la situación de excedencia voluntaria”.*

Tratándose de una reclamación por una eventual demora en el plazo de resolución de la solicitud de reingreso al servicio activo, cabe señalar que no se recoge en la normativa sectorial de aplicación, un plazo expreso para la resolución de la solicitud de reingreso desde que se formula la solicitud, por lo que cabría considerar aplicable el plazo de tres meses, previsto en el artículo 21.3 de la LPAC, desde la formulación de la solicitud.

En el presente caso, la solicitud de reingreso se formula el 29 de septiembre de 2022, por lo que el apuntado plazo de tres meses vencería el 29 de diciembre de 2022, siendo así que como hemos visto, la resolución administrativa de reingreso lleva fecha de 15 de febrero de 2023, por lo que es de observar que se ha rebasado ligeramente el plazo previsto al efecto.

Expuesto el breve lapso de superación del plazo considerado, se ha de señalar que ello no comporta necesariamente un eventual derecho de la interesada a la indemnización pretendida. Así sería oportuno traer a colación, lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 127/2012, de 29 de marzo, al indicar al respecto que “*el Consejo de Estado ha afirmado en doctrina ya reiterada que de la mera comprobación de que en un expediente se han superado los plazos fijados para su resolución no se desprende, de forma mecánica, el*

derecho del interesado a ser indemnizado. Si, ciertamente, el cumplimiento de los plazos es, no solo deseable, sino jurídicamente obligatorio, ello no puede llevar a vincular a la Administración todos los daños y perjuicios derivados de un retraso, por leve y justificado que este sea, pues ello supondría la extensión del instituto resarcitorio más allá de sus límites naturales. El solo desajuste entre el plazo legalmente establecido y el de la duración de un procedimiento no es, pues, motivo suficiente para imputar los daños producidos a la Administración. Para ello es preciso, además, que se exceda un período de tiempo razonable, a la vista de las circunstancias del caso. Así lo ha mantenido este Consejo de Estado en numerosos dictámenes, entre los que cabe citar el núm. 1.346/96, de 30 de abril.

Para la evaluación de la "razonabilidad" de la duración de los procedimientos cabe inspirarse en los criterios que utiliza el Tribunal Constitucional para delimitar el derecho constitucional a un procedimiento "sin dilaciones indebidas". Entre tales criterios, tal y como resulta de la doctrina expuesta por dicho Tribunal en la Sentencia 144/1995, de 3 de octubre, figuran los siguientes: complejidad del litigio, duración normal de procedimientos similares, actuación del órgano instructor, conducta del recurrente e invocación en el proceso de las dilaciones indebidas. De este modo, solo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que el retraso del procedimiento puede calificarse de irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados del mismo son imputables a la Administración".

A nivel judicial, cabe estar a lo señalado en la Sentencia de 10 de julio de 2019, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, que si bien referida a una demora en el otorgamiento de una licencia urbanística, sus pronunciamientos son perfectamente trasladables al supuesto que nos ocupa. Señala la misma "ahora bien, el simple transcurso del plazo

*legalmente establecido para la resolución y notificación administrativa no es suficiente para el surgimiento de la responsabilidad administrativa. Sólo nos encontraremos ante un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, aquí Administración urbanística, cuando la demora sea "injustificada", como se encarga de matizar el citado artículo 35.d) TRLS de 2008. Así, el retraso en la concesión de la licencia urbanística no tendrá consecuencias, por ejemplo, en aquellos casos en que el plazo legal para el dictado de la resolución sea suspendido para la realización de distintos trámites o para la subsanación de defectos de la propia solicitud (artículo 42.5 de la Ley 30/1992), o cuando sea causa de la actuación del propio administrado (Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2011). También se ha considerado justificado el retraso en aquellos supuestos en que la demora es consecuencia de una dificultad objetiva de la aplicación de la normativa urbanística (Vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2004, rec. 411/2001, y 8 de junio de 2006, rec. 3347/2002)".*

Así las cosas, apreciada la ligera superación del plazo previsto, es de considerar no obstante que la interesada tuvo que ser requerida para que aportara determinada documentación necesaria para tramitar la solicitud de reingreso, lo que efectuó el 10 de enero de 2023, apreciándose igualmente una actuación constante del servicio competente en la búsqueda de un plaza vacante que se acomodara a las preferencias, en ocasiones cambiantes, manifestadas por la interesada, búsqueda que no solo se refiere a plazas vacantes sino que como precisa la mencionada sentencia de 7 de febrero de 2020 “*el reingreso al servicio activo, aún con carácter provisional, del personal estatutario de los servicios de salud, en aquellos casos en que no se efectúe a través de procedimientos de movilidad voluntaria, no resulta obligado siempre que haya una vacante, puesto que también requiere que las plazas vacantes no estén comprometidas en procesos selectivos derivados de la oferta pública de empleo o, en su caso, de movilidad voluntaria, previamente convocados a la petición de reingreso*”, siendo así igualmente que a la

reclamante se le ofrecieron diversas plazas de reingreso que por motivos varios rechazó, sin que por otro lado, pueda perderse de vista que la propia reclamante al formular su solicitud de reingreso indicó que “*agradecería un retraso relativo de este reingreso, pues estoy en la lista de interinos para continuar como maestra y mi llamamiento sería en breve*”.

Debemos precisar finalmente que cuando a la actora se le comunica en febrero de 2023, la existencia de una plaza vacante en el Centro de Salud Bartolomé González, que es la finalmente aceptada, ya sabía que la incorporación a la misma, era en el mes de mayo de 2023, por lo que ningún reproche puede efectuar al respecto

Es por ello que entendemos que el hecho de que en el caso presente se hubiera excedido ligeramente del plazo de resolución, no comporta conforme a lo expuesto, la responsabilidad patrimonial de la consejería actuante ni por tanto es susceptible de traducirse en el reconocimiento de una indemnización pecuniaria en favor de la interesada.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado el presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración referido a la antijuridicidad del daño reclamado.

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 n.º 757/24

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid