



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 6 0 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de noviembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la ***Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) y otros 38 interesados, por daños ocasionados como consecuencia de ser declarado nulo de pleno derecho el reconocimiento de incremento de grado personal convocado por Decreto 1717/2014, de 14 de abril (EXP. 519/2021 ID)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Lucía, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual promovido por (...) y treinta y ocho interesados, iniciado el 14 de septiembre de 2018, por los daños económicos sufridos por los reclamantes como consecuencia de ser declarado nulo de pleno derecho el reconocimiento de incremento de grado personal convocado por Decreto 1717/2014, de 14 de abril, en virtud de sentencia de 18 de marzo de 2016 (PA 269/2014) del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, confirmada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias n.º 250, de 15 de mayo de 2017, en recurso de apelación n.º 284/2016, por suponer un incremento retributivo prohibido por el art 20.2 de la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

2. La reclamación por su cuantía determina a priori la legitimación del Ayuntamiento para solicitar el dictamen, según los arts. 11.1.D).e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

3. Concorre también la legitimación pasiva de los reclamantes, por alegar la producción de un daño que afecta a los intereses de cada uno de ellos.

4. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPACAP); sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración sigue pesando el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. El órgano competente para instruir y resolver este procedimiento es el Alcalde, en virtud del art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de LOS municipios de Canarias que dispone que, salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al Sr. Alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el Pleno.

Es, por tanto, competente para resolver el Sr. Alcalde, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

II

Los hechos en los que los reclamantes fundamentan la reclamación son los siguientes:

«1. Los comparecientes, participaron en el concurso para el incremento del grado personal, convocado por Decreto 1717/2014, de 14 de abril de 2014 (publicado en el BOP nº 53 de 23 de abril de 2014).

Tras la evaluación por la Comisión de Valoración de los méritos aportados por los concursantes, se dicta Decreto 2262/2014, de 14 de mayo, por el que se reconoce el incremento del grado a los participantes, entre ellos los comparecientes.

2. Que con fecha 16 de mayo de 2014 y registro de entrada nº 1575, se recibe en el Ayuntamiento escrito de la Delegación del Gobierno en Canarias requiriendo a la Corporación Municipal que anule la Convocatoria contenida en el Decreto 1717/2014 por el que se aprueba y convoca el concurso para el incremento de grado personal asignado al personal funcionario de carrera y laboral fijo del Ayuntamiento de Santa Lucía.

Por el Ayuntamiento se contesta a la Delegación del Gobierno en el sentido de oponerse a la nulidad de la convocatoria interesada con fundamento en el informe emitido previamente por el Servicio de RR.HH en el que “se recoge otra consideración fundada en derecho, que ampara la legalidad de la convocatoria”.

3. Por la Delegación del Gobierno se interpone recurso contencioso administrativo conforme prevé el artículo 65.1, 2 y 3 de la LRBRL 7/85, siendo repartido al Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, personándose la Corporación como demandada.

Con fecha 18 de marzo de 2016 se dicta Sentencia estimatoria por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, que es subsanada por Auto de 9 de mayo de 2016, con el siguiente fallo ya rectificado:

“Que estimando el recurso presentado por el Abogado del Estado en representación de la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CANARIAS, se declara la nulidad del acto administrativo identificado en el Antecedente de Hecho Primero de la presente resolución con expresa imposición de costas a la parte demandada.”

Por la Corporación se presenta recurso de apelación contra la anterior Sentencia, continuando por otro lado abonando mensualmente el incremento de grado a los que habían obtenido el concurso.

Con fecha 15 de mayo de 2017 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Canarias, se dicta Sentencia con el siguiente fallo:

“FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana contra la Sentencia del Juzgado número cuatro a que se refiere el antecedente primero del presente fallo, la cual declaramos ajustada a Derecho y confirmamos. Ello con imposición de costas a la Administración apelante.”

4. Con fecha 14 de septiembre de 2017 se recibe en el Ayuntamiento Diligencia de Ordenación del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, adjuntando testimonio de la Sentencia firme de apelación y de la Sentencia y Auto del Juzgado, para que se procediera por la Corporación a llevarla a puro y debido efecto.

5. Con fecha 27 de septiembre de 2017, se dicta Decreto por la Concejalía de Recursos Humanos por el que se acuerda ejecutar la Sentencia, dejando sin efecto el reconocimiento del incremento de grado realizado por el Decreto 2262/2014 y ordenando al Departamento de Nóminas y Personal se procediera a realizar los cálculos correspondientes a los efectos de determinar los incrementos salariales que los trabajadores afectados han venido percibiendo durante el período en el que han estado ejecutándose las resoluciones declaradas nulas, así como los pagos a la Tesorería de la Seguridad Social a los efectos de iniciar los correspondientes reintegros, en su caso.

En el pasado mes de junio, se ha procedido a iniciar y notificar dando trámite de audiencia, a cada uno de los comparecientes, así como al resto de los que obtuvieron el incremento de grado en el Concurso declarado nulo, un Expediente de Reintegro por pago indebido del incremento de nivel de complemento de destino desde mayo de 2014 a septiembre de 2017, más los intereses legales, siendo el procedimiento previsto la deducción de las cantidades en las nóminas de haberes con los límites que resultan aplicables conforme al artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

III

1. De los antecedentes relatados y del tenor del escrito de reclamación resulta que el contenido de la pretensión de los reclamantes es la exigencia de que la Administración abone a los interesados los incrementos retributivos que la Sentencia de 18 de marzo de 2016 (PA 269/2014) del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria anuló, por considerar los reclamantes que ha habido un funcionamiento anormal de la Administración Municipal.

Se trata de una cuestión de personal por cuanto atañe a un aspecto de la relación estatutaria, entendiéndose por tales (tal como venimos diciendo desde hace tiempo –DCC 209/2015, de 4 de junio-) todas las derivadas de una relación jurídico-administrativa entre una Administración Pública y su personal, ya se refieran al nacimiento o constitución de la relación jurídica, a su contenido (prestaciones, contraprestaciones, derechos, deberes, sanciones, etc.), situaciones administrativas o extinción, como ha considerado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de su Sala de lo Contencioso Administrativo de 27 de marzo, 22 de noviembre y 15 de diciembre de 1989 , de 14 de marzo de 1990, de 10 y de 19 de mayo de 1998 y de 8 octubre de 1999).

En el presente supuesto, el daño que alega deriva, exclusivamente, de la relación estatutaria que como empleados públicos mantienen con la Administración Municipal, no correspondiéndose con la responsabilidad patrimonial general de la Administración frente a los particulares.

2. En relación con las reclamaciones interpuestas por el personal al servicio de las Administraciones públicas este Consejo Consultivo ha venido sosteniendo de manera constante, desde su Dictamen 31/2001, de 8 de marzo, y en sucesivos pronunciamientos, que a los efectos de la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por daños y perjuicios que genere en su actuar administrativo, ha de diferenciarse entre los supuestos que afecten a particulares de los que interesan a funcionarios públicos, causados a estos últimos con ocasión o como consecuencia del

ejercicio de las funciones que les son propias; es decir, daños que sólo pueden sufrir en virtud de su consideración como tales funcionarios y en el ámbito propio y exclusivo de su relación estatutaria.

En el antes citado Dictamen 209/2015, de 4 de junio, reiteramos nuestra doctrina en los siguientes términos:

« (...) Así, en los Dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo en tales supuestos (DDCC 177/2006, 485/2007 y 204/2009, entre otros), se afirmaba que “desde luego, es a los primeros (los particulares) a los que se refiere explícitamente la Constitución (cfr. artículo 106.2) y la LRJAP-PAC (cfr. artículo 139) cuando establecen el derecho indemnizatorio por lesión en bienes y derechos, salvo fuerza mayor, por el funcionamiento de los servicios públicos, por muy amplia que sea la inteligencia de éstos. Y, ciertamente, es clara la diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por su relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, no siendo equiparables a los funcionarios ni siquiera los que se relacionan contractualmente con la Administración, pues su relación con ella no es de servicios y, por ende, es contractual la responsabilidad que sea exigible entre ambas partes del contrato».

Como hemos manifestado también reiteradamente (por todos, Dictámenes 61/2019, 245/2018, 579/2018, 204/2009, 485/2007), existe una radical diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por estar insertos en una organización con la que guardan una relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, los cuales son extraños a la organización administrativa (Dictamen 11/2006, de 11 de enero y los que en él se citan). Por esta razón, el Consejo de Estado afirma, con base en los entonces vigentes arts. 139.1 y 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que las reclamaciones formuladas en el ámbito de una relación estatutaria no deben ser tramitadas por el procedimiento previsto en este último precepto y regulado en 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 (ahora LPACAP y LRJSP); de donde deriva que no procede recabar su dictamen ni, por ende, su emisión en caso de que se haya solicitado.

Lo relevante a estos efectos es que el procedimiento de responsabilidad patrimonial está dirigido a resarcir los daños que el funcionamiento de los servicios

públicos cause a los particulares, condición que no ostenta el personal al servicio de la Administración; todo ello sin perjuicio de la procedencia de un eventual resarcimiento por otros cauces.

3. Sin embargo, lo indicado en el número anterior no implica que la Administración carezca del deber de resarcir las lesiones que sufran sus funcionarios al realizar o cumplir sus deberes funcionariales, estando previsto específicamente en la normativa sobre Función Pública [cfr. art. 23.4 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que continúa en vigor hasta que se den las condiciones previstas en la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, siendo actualmente de aplicación, en el mismo sentido el art. 14.d) de la misma y el 82.4 de la Ley autonómica 2/1987, de la Función Pública Canaria], de manera que parece clara su exclusión del régimen general de responsabilidad patrimonial o, si se prefiere, del que afecta a los particulares. (...) Como ya ha señalado este Consejo Consultivo, si el derecho de los funcionarios a ser indemnizados por el funcionamiento administrativo no se corresponde con la responsabilidad patrimonial general de la Administración frente a los particulares, sino con el deber específico de ésta de reparar los daños que aquél cause a su propio personal, el procedimiento a seguir para tramitar la reclamación de indemnización en que se materializa el ejercicio de tal derecho no debe ser el que se contiene en la LPACAP y 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Al respecto, procede señalar que no está regulado un procedimiento general para la resolución de los supuestos de indemnización por razón del servicio, pese a que debiera haberlo como razonadamente pone de manifiesto el Consejo de Estado.

Ciertamente se prevén en el Ordenamiento Jurídico distintas vías procedimentales para tramitar indemnizaciones a funcionarios; pero todos estos procedimientos específicos no son equiparables al ordenado en la LPACAP y en la LRJSP para las reclamaciones de los particulares, donde se establece como preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

4. En consecuencia, conforme a nuestra reiterada doctrina expuesta, cumple concluir que no es preceptivo el dictamen de este Consejo, no procediendo así la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

C O N C L U S I Ó N

Según lo expuesto en el Fundamento III, no resulta preceptiva la solicitud de dictamen de este Consejo Consultivo sobre la Propuesta de Resolución.