

## D I C T A M E N 4 0 7 / 2 0 2 3

### (Sección 1.ª)

**San Cristóbal de La Laguna, a 18 de octubre de 2023.**

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños económicos ocasionados como consecuencia de la retroactividad otorgada al nombramiento como Policía Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 386/2023 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

**1.** El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 4 de octubre de 2021 a instancia de (...), Policía Local del Ayuntamiento, en el que reclama por los daños sufridos como consecuencia del retraso en la toma de posesión como Policía Local y los correspondientes efectos económicos y administrativos.

**2.** Mediante escrito de 11 de agosto de 2023, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 6 de septiembre, se solicita por el Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento de un servicio público de titularidad municipal.

**3.** La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

**4.** La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en cuantía superior a 6.000 euros dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias. La reclamación asciende a 54.900 euros.

**5.** El reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños personales y patrimoniales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público, teniendo, por tanto, la condición de interesado en el procedimiento (art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-).

**6.** La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria como administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

**7.** La reclamación de responsabilidad se interpuso dentro de plazo previsto en el art. 67 LPACAP, pues el interesado reclama el 4 de octubre de 2021, habiendo tomado posesión como Policía Local el 14 de junio de 2021, dictándose por la Directora General de Administración Pública la Resolución n.º 16140, de 14 de mayo de 2021, que acuerda el nombramiento de tres policías locales en ejecución de sentencia y ordena reconocer con carácter retroactivo a fecha 16 de mayo de 2016 los efectos administrativos y económicos del nombramiento, al ser la fecha en que el interesado debió tomar posesión con el resto de policías que superaron el proceso selectivo para la provisión por concurso de traslado de 17 plazas de Policía Local y 2 plazas de Oficial.

**8.** En el análisis a efectuar es de aplicación la LPACAP, por ser la norma que estaba vigente al tiempo de iniciarse la reclamación de responsabilidad patrimonial el 4 de octubre de 2021 (Disposición Transitoria Tercera LPACAP); el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, así como la correspondiente normativa policial.

**9.** Es competente para resolver la Excm. Sra. Alcaldesa, 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, así como según lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y por su delegación el Concejal de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número

28121/2023, de 12 de julio, por el que se establecen los sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos.

La Sección de Responsabilidad Patrimonial, es competente para su tramitación en virtud del Decreto 4526/2007, de 8 de marzo, publicado en el BOP de Las Palmas, de 23 de marzo de 2007, iniciándose su actividad, a partir del día 3 de agosto de 2010, tramitando todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, todo ello de acuerdo con el Decreto de la Alcaldesa 26777/2023, de 26 de junio, por el que se establece la estructura orgánica superior y directiva de las Áreas de Gobierno, se procede a la designación y nombramiento de los titulares de las mismas y de los de las Concejalías Delegadas y marco legal de funciones de éstos.

## II

1. En el expediente constan entremezcladas actuaciones correspondientes al expediente de responsabilidad patrimonial en sí mismo y a otro expediente iniciado de oficio por la Administración, llegando a confundirse en algún trámite como se expondrá.

En cuanto a las actuaciones más relevantes se señalan los siguientes:

- Con fecha de 2 de febrero de 2017, por el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria, se dicta Sentencia 000026/2017, con el siguiente tenor:

*«Que estimo el recurso interpuesto por la representación de (...) declarando la nulidad de las calificaciones definitivas impugnadas en lo que respecta al demandante, debiendo la administración reconocerle el derecho a que se le valoren los méritos conforme a lo establecido en los fundamentos de esta sentencia, imponiéndole a la administración el pago de las costas procesales».*

*“ (...) La cuestión que se plantea en el presente caso se centra en determinar si cabe entender que la publicación de las felicitaciones, con arreglo a las bases, solo puede llevarse a cabo mediante publicación en el BOC, y si por tanto las felicitaciones aportadas por el demandante deben o no ser tenidas en cuenta.*

*En primer lugar destacar que cuando las bases hablan de la necesidad de que se aporte el acto en el que se hace la felicitación, y su publicación, no concreta que esta deba llevarse a efecto por boletín de ningún tipo.*

*Por tanto, en el presente caso, en donde consta según certificación de la comisaría del Cuerpo de Policía Local de Santa Cruz, aportada como documento número 9 a la demanda, que el acta de concesión de felicitaciones y distinciones al demandante de fecha 17/03/2015 estuvo publicada en el tablón de anuncios de la Jefatura hasta el 13 de mayo de 2015.*

*Por tanto, teniendo en cuenta que las publicaciones se han llevado a cabo, no procede dejar sin efecto la puntuación de 0,60 concedida al demandante con carácter provisional.*

*Por todo ello se estima la presente demanda, se anula el acto impugnado y se condena a la administración a llevar a cabo la valoración de las felicitaciones obtenidas por el demandante».*

- La referida sentencia queda confirmada por sentencia de 22 de mayo de 2018 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas de Gran Canaria del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

- El 30 de marzo de 2021 los interesados afectados por las sentencias presentan escrito ante la Administración Municipal poniendo de manifiesto que no se ha ejecutado la resolución firme de la Directora General de Administración Pública del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por delegación de la Alcaldía, publicada en el BOP de las Palmas de 22 de mayo de 2020 en el que estaban incluidos por haber superado el proceso selectivo. Reiteran escrito de 25 de septiembre de 2020, solicitando el inmediato nombramiento, toma de posesión y efectos económicos y administrativos iguales al resto de seleccionados.

- Por Resolución n.º 16140, de 14 de mayo de 2021 de la Directora General de Administración Pública se acuerda el nombramiento de tres policías locales en ejecución de sentencia y se ordena reconocer con carácter retroactivo a fecha 16 de mayo de 2016 los efectos administrativos y económicos del nombramiento, al ser la fecha en que los interesados debieron tomar posesión con el resto de policías que superaron el proceso selectivo para la provisión por concurso de traslado de 17 plazas de Policía Local y 2 plazas de Oficial.

- El 20 de diciembre de 2021 y 16 de febrero 2022 se requiere al interesado para que aporte documentación en orden a cuantificar las cantidades que le correspondería recibir.

- La Jefatura de Recursos Humanos realiza una propuesta de cuantificación el 21 de marzo de 2022 con la correspondiente retención de créditos.

- La Jefatura de Gestión Económica y Obligaciones del Orden Social informa el 9 de mayo de 2022 favorablemente.

- La Jefatura de Recursos Humanos el 10 de mayo de 2022 autoriza y dispone el gasto, y reconoce y liquida la obligación a favor de (...) en concepto de retribuciones dejadas de percibir entre el 16 de mayo de 2016 y el 13 de junio de 2021 por importe de 41.722,79 euros a los que habría que aplicar las retenciones de IRPF, así como autoriza y dispone el gasto y reconoce y liquida la obligación de Seguridad Social por importe de 15.287,23 euros.

- Se envía expediente a la Intervención General el 3 de junio de 2022.

- La Jefatura de Recursos Humanos realiza la cuantificación de los atrasos el 7 de junio de 2022, con la correspondiente retención de créditos.

- Se emite Propuesta de Resolución autorizando y disponiendo el gasto y reconociendo y liquidando la obligación a favor de (...) por la Jefatura de Recursos Humanos el 9 de junio de 2022 y proponiendo el cumplimiento de la resolución y liquidación.

- Se envía expediente a la Intervención General el 15 de junio de 2022.

- Se rectifica la cuantificación por la Jefatura de Recursos Humanos el 4 de julio de 2022 con la retención de créditos correspondiente.

- Se propone autorizar y disponer el gasto y reconocer y liquidar la obligación por la Jefatura de Recursos Humanos el 7 de julio de 2022 y se propone dar cumplimiento a la resolución y su correspondiente liquidación por importe de 56.011,75 euros en concepto de retribuciones dejadas de percibir entre el 16 de mayo de 2016 al 13 de junio de 2021 y la cuota patronal de la Seguridad Social en cumplimiento de las sentencias.

- El 7 de diciembre de 2022 se requiere al interesado para que se persone en las dependencias de la Sección de Responsabilidad Patrimonial, señalando el interesado que no renuncia a continuar con el expediente de responsabilidad hasta que revise la propuesta remitida por el Servicio de Recursos Humanos.

- Por Resolución de 30 de diciembre de 2022 de la Directora General de Administración Pública se autoriza y dispone el gasto, y se reconoce y liquida la obligación a favor de (...), en concepto de retribuciones dejadas de percibir en el período comprendido entre el 16 de mayo de 2016 al 13 de junio de 2021, ambos inclusive, así como al pago de las cuotas de la Seguridad Social, por importe de 40.865,89 euros.

- En la nómina de marzo de 2023 se abonan los atrasos por importe total de 44.309,28, aplicando un porcentaje de retención del 18% (9.369,08 euros), percibiendo 34.940,20 euros, y se determinan las cotizaciones a la Seguridad Social.

**2.** En cuanto al expediente de responsabilidad patrimonial, constan las siguientes actuaciones:

- Con fecha 4 de octubre de 2021 se presenta escrito de reclamación por el interesado.

- Con fecha 18 de octubre de 2021 se comunica a la aseguradora municipal, (...) a través de la correduría (...), la recepción del escrito del reclamante, a los efectos de que expusiera lo que a su derecho conviniera.

- Con fecha 7 de julio de 2022 se notifica al interesado el acuerdo de admisión a trámite, y se procede a la designación de Instructor y Secretario, y de la tramitación que habría de seguir el expediente.

- El 11 de julio de 2022 se solicita informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial al Servicio de Recursos Humanos y se solicita se remita expediente seguido en ejecución de las Resoluciones judiciales dictadas. Por el mismo se remite copia del expediente para la ejecución de sentencia iniciado, entre ellos, la cuantificación realizada por los atrasos adeudados.

- El 7 de diciembre de 2022 se requiere al interesado para que comparezca en dependencias municipales, personándose en dicho lugar. Como se ha señalado anteriormente, según consta en el expediente, se manifiesta por el mismo que no renuncia a la continuación del procedimiento de reclamación patrimonial hasta que no compruebe cantidades.

- El 5 de julio de 2023 se otorga un trámite de audiencia al interesado por diez días hábiles y a la compañía aseguradora en el expediente de responsabilidad patrimonial, sin que se realicen alegaciones.

**3.** La Propuesta de Resolución remitida a este Organismo, de fecha 2 de agosto de 2023, propone el archivo del expediente de responsabilidad patrimonial formulado por (...) por haber procedido al abono de la cuantía adeudada, concurriendo por ello pérdida sobrevenida de objeto.

### III

**1.** En el supuesto que se analiza, el interesado reclama los daños generados por el retraso en la toma de posesión como policía local del Ayuntamiento de Las Palmas

de Gran Canaria, con efectos retroactivos, cuantificando el importe de la indemnización en 50.400 euros por las diferencias de salario, además de 4.500 euros correspondientes a los tres días festivos trabajados al año que por convenio le corresponderían, esto es, 15 días por los 5 años, a razón de 300 euros cada día, así como *«la indemnización que corresponda por daños y perjuicios e intereses y demoras»* según señala en el cuerpo del escrito, no así en la parte final de la reclamación.

2. Al respecto, se ha de recordar que el art. 32.1 LRJSP dispone que «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. 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 el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

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

- *Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.*

- *Ausencia de fuerza mayor.*

- *Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».*

Este Consejo Consultivo de Canarias ha reiterado que la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante; según la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), recae la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por

esta razón el actual art. 67 LPACAP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de reclamación el interesado proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica.

Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo.

**3.** Señalado lo anterior, en el presente supuesto se observa de la documentación obrante en el expediente que se han simultaneado en el tiempo dos procedimientos destinados al mismo fin: la determinación de los efectos administrativos y económicos como consecuencia del reconocimiento judicial de su derecho a haber obtenido una puntuación determinada en el concurso de traslados al que se presentó, y por ello, a ocupar plaza de policía local en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria con efectos retroactivos. Así, por un lado la Administración inició por Resolución n.º 16140, de 14 de mayo de 2021, de la Directora General de Administración Pública del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria expediente para ello y por otro, con posterioridad, en Octubre de 2021, el interesado presenta reclamación de responsabilidad patrimonial.

El primero de los expedientes ha finalizado, habiendo reconocido la Resolución dictada una indemnización a favor del reclamante por importe de 40.992,21 euros en concepto de retribuciones dejadas de percibir, a las que debería practicárseles las retenciones del IRPF que le corresponden, a lo que sumar el importe de 15.019,55 euros en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social. Dichas cantidades han sido abonadas.

**4.** Por lo que se refiere al procedimiento de responsabilidad patrimonial, que es el que ocupa a este Consejo, y con carácter previo a entrar en el fondo, es necesario señalar que, de la documentación remitida a este Organismo se deriva que si bien se solicita informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial al Servicio correspondiente, en este caso el de Recursos Humanos, el mismo no ha sido emitido, puesto que el Servicio tan sólo procedió a la remisión del expediente iniciado por la

propia Administración. Dicho informe es preceptivo conforme establece el art. 81.1 LPACAP.

Además, del expediente resulta que con posterioridad a la emisión de la Resolución que pone fin al procedimiento iniciado en ejecución de sentencia por el Ayuntamiento, figuran correos electrónicos entre departamentos de la Corporación municipal en el sentido de que se aclare la diferencia entre las cuantías determinadas y las solicitadas por el reclamante, y si se debía pedir nuevo informe al Servicio de Recursos Humanos, entendiendo este Consejo Consultivo que tal aclaración resulta relevante para la resolución de la cuestión objeto de análisis.

Por ello se entiende que tal extremo debe ser aclarado por el Servicio de Recursos Humanos.

Tampoco con anterioridad a la PR se menciona en el expediente la posibilidad de archivo por pérdida sobrevenida de objeto, por lo que es necesario que los interesados tengan conocimiento del mismo pudiendo formular alegaciones al respecto, pues de lo contrario se produciría indefensión.

Por ello, procede la retroacción del procedimiento a los efectos de que por el Servicio de Recursos Humanos se proceda a emitir los informes señalados anteriormente y se otorgue audiencia a los interesados.

**5.** En consecuencia, el Órgano instructor deberá retrotraer el procedimiento solicitando los informes señalados, debiendo conferirse nuevamente trámite de audiencia a quienes pudieran resultar interesados, pronunciándose al respecto la nueva Propuesta de Resolución, la cual deberá remitirse nuevamente a este Consejo Consultivo.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución que propone el archivo del expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por el interesado no resulta conforme a Derecho debiéndose retrotraer el procedimiento con el fin de cumplir con los trámites considerados en el Fundamento III del presente Dictamen.