Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 3 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...) por funcionamiento anormal de la Administración Sanitaria en relación a la confección de la lista de empleo de odontoestomatólogos derivada de la Resolución de la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Gran Canaria (EXP. 229/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, que pone fin al procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial iniciado por (...) y en cuya virtud se interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios irrogados a la reclamante derivados de la demora en la aprobación de la lista de empleo -para efectuar nombramientos como personal estatutario temporal en la categoría profesional de Odontoestomatólogo/a- que trae causa del proceso selectivo iniciado mediante Resolución de la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Gran Canaria, de 22 de diciembre de 2010, por la que se convocaron pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas vacantes de diversas categorías adscritas al citado órgano [entre otras, ocho plazas de Odontoestomatólogo/a], a celebrar en el ámbito de la Gerencia de Atención Primaria señalada anteriormente [BOC, n.º 5, de 10 de enero de 2011].

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

2. En lo que se refiere a la preceptividad del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias, resulta oportuno formular las siguientes consideraciones.

En primer lugar, ha de advertirse que, si bien la reclamante no cuantifica la indemnización solicitada [ni en la reclamación inicial que presenta, ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo], la Administración sanitaria ha solicitado el presente dictamen; por lo que, en principio, se ha de presumir que el importe de la indemnización que pudiera corresponderle, en su caso, superaría los sesenta mil euros *ex* art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, tal y como se ha interpretado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, Dictámenes 361/2015, de 3 de octubre, 43/2019, de 13 de febrero, 155/2019, de 29 de abril o 493/2021, de 14 de octubre].

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se ha de indicar que, con fecha 30 de enero de 2025, se formuló requerimiento por parte de este Organismo Consultivo a la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

« (...) el Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2025, en relación a la solicitud de Dictamen (...) respecto de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), acordó, con carácter previo a la decisión sobre la admisión de la presente solicitud y de conformidad con el artículo 51.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, requerir a esa Administración que proceda a la cuantificación de la indemnización a efectos de la preceptividad del dictamen, toda vez que éste se ha solicitado por considerar que sería superior a la cantidad de 6.000 €.

No obstante, no se ha tenido en cuenta que desde el l de enero del presente año ha entrado en vigor la modificación del art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2022, de 3 de junio, reguladora de este Consejo Consultivo operada por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025. En virtud de esta modificación se ha elevado la cuantía de la indemnización a efectos de la preceptividad del dictamen a 60.000 € en el caso de las reclamaciones que se presenten ante la Administración autonómica.

Se requiere, por tanto, que por esa Administración se valore si resulta o no preceptivo el dictamen a la luz de la nueva regulación, y su comunicación a este Consejo a efectos de la admisión, en su caso, de la solicitud de dictamen cursada».

El precitado requerimiento es debidamente cumplimentado por la Consejería de Sanidad mediante la presentación de escrito de 11 de febrero de 2025 en el que se expone lo siguiente:

«La reclamante no cuantificó los daños ni realizó alegaciones sobre esta cuestión en el trámite de audiencia. No obstante, entendemos que la reclamación sí superaría los 60.000 euros, y ello porque teniendo en cuenta que el período de tiempo en que se supuestamente se produjeron los daños comprende los meses de junio de 2020 a julio de 2023, resulta que al analizar conjuntamente el informe de la Gerencia de Atención Primaria de Gran Canaria de fecha 6/06/2024 (documento núm.10 del expediente) y la vida administrativa de la reclamante (doc. núm.6) se constata que:

---en 2020, la reclamante no trabajó el año entero y hay nombrada una persona con una interinidad a partir de marzo de 2020. La retribución anual de un Odontoestomatólogo en el año 2020 fue de 43.226,85 € euros. El período reclamado comienza en junio de 2020, con lo que la reclamación abarcaría la mitad del año, y ello supone la mitad de la cantidad anterior, esto es, 21.613,42 €.

---en 2021, la interesada no consta que haya sido nombrada durante todo el año y hay varias personas nombradas este año con interinidades que pudieran haberle correspondido. La retribución anual del año 2021 para la categoría fue de 43.616,23 €.

---finalmente (...) en el año 2022 no trabajó 7 meses y hay nombrada una persona con una interinidad a partir de marzo de 2022, siendo la retribución de ese año 45.143,07 €., con lo que 7 meses de trabajo supone la ganancia de unos 26.333,45 €.

Sumadas las cantidades anteriores: 21.613,42 €, 43.616,23 € y 26.333,45 € supone un total de más de 60.000 euros.

Por todo lo expuesto entendemos que la cuantía de la reclamación -al superar los 60 000 euros- determina que el dictamen es preceptivo de acuerdo con la nueva normativa».

A la vista de lo expuesto con anterioridad, se constata la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Consejera de Sanidad para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la citada LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en lo sucesivo, LRJSP-; la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias; la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud; y el Decreto 123/1999, 17 junio, sobre

selección de personal estatutario y la provisión de plazas básicas y puestos de trabajo en los Órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud.

4. Se cumple el requisito de legitimación activa y pasiva.

En el presente supuesto se cumple el requisito de legitimación activa y, por ende, el derecho a reclamar de la interesada al haber sufrido en su esfera personal los daños de diversa índole por los que reclama [art. 4.1, letra a) LPACAP].

La Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias está legitimada pasivamente porque se le imputa la producción de los daños por los que se reclama.

5. En cuanto a la competencia para tramitar y resolver el presente procedimiento, ésta corresponde a la Administración autonómica, actuando a través del Servicio Canario de la Salud.

En este sentido, se ha de indicar que la competencia para incoar y resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial la ostenta la Dirección del Servicio Canario de la Salud, tal y como se establece en el art. 60.1.n) de la Ley 11/1994 de 26 de julio de Ordenación Sanitaria de Canarias, modificada por la Ley 4/2001 de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por su parte, a la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud le corresponde la incoación y tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se deriven de su ámbito de actuación, conforme a la Resolución de 23 de diciembre de 2014, de la Directora, por la que se deja sin efecto la Resolución de 22 de abril de 2004, y se delegan competencias en materia de responsabilidad patrimonial en distintos órganos del Servicio Canario de la Salud.

6. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme al art. 91.3 LPACAP. No obstante, aún fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente [art. 21.1 y 6 LPACAP].

II

1. La reclamante promueve la incoación de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el anormal funcionamiento del Servicio Canario de la Salud, como consecuencia del retraso en la aprobación de

« (...) la lista de empleo de la categoría de Odontoestomatólogo/a para la selección y nombramiento de personal estatutario temporal en los órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud (...) » -y publicada en el BOC, n.º 142, de 19 de julio de 2023-.

A este respecto, la interesada fundamenta su pretensión resarcitoria en los siguientes presupuestos fácticos:

«PRIMERO.

El día 26 de noviembre de 2010 se publicó en el Boletín Oficial de Canarias las Bases Generales comunes por las que se han de regir las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas vacantes de diversas categorías en los órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud, a efectuar en el ámbito territorial de las áreas de salud de este Organismo.

La Base Decimoctava de las antedichas Bases Generales establece que en el plazo de seis meses desde el nombramiento de los aspirantes seleccionados se deberá constituir la lista de empleo temporal.

SEGUNDO.

El día 10 de enero de 2011 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias la Resolución del Servicio Canario de Salud, de fecha 22 de diciembre de 2010, por la que se convocaron 8 plazas de odontoestomatólogos/as, para el área de Salud de Gran en Canaria.

TERCERO.

Entre los años 2015 al 2018, los Tribunales de Justicia dictan diversas sentencias por las que anulan el procedimiento selectivo convocado y obligan a repetir las oposiciones que, finalmente, son celebradas nuevamente en 2018 y 2019.

En este nuevo procedimiento selectivo obtengo el tercer puesto en la fase de oposición.

Sin embargo, y tras terminar este nuevo procedimiento selectivo entre el año 2018 y 2019, esta Administración a la que me dirijo NO procede a aprobar una NUEVA LISTA DE EMPLEO, tal y como le exige las Bases Generales (ver ordinal primero de este escrito), sino que continuaba realizando las contrataciones temporales de la categoría de odontoestómatologo con una lista de empleo anterior al año 2012.

En resumen: Desde el año 2019 y tras finalizar el nuevo procedimiento selectivo hasta la actualidad (año 2023) la Administración en vez de aprobar una nueva lista de empleo, tal y como le exige la Base Decimoctava de las Bases Generales, continuó realizando nuevas contrataciones de una lista de empleo que es anterior al año 2012.

Esta inactividad de la Administración en constituir la correspondiente lista de empleo con los resultados del nuevo procedimiento selectivo terminado entre los años 2018 y 2019, me ha causado y me ha causado un grave perjuicio hasta que finalmente, y tras yo demandar a esta Administración por inactividad, esta procedió a constituir por fin la nueva lista de empleo el pasado mes de julio del presente año 2023 quedando yo en el cuarto puesto de la misma y, por consiguiente, siendo contratada desde esta nueva lista de empleo de forma frecuente y continua.

Esta inactividad de la Administración en no constituir la lista de empleo en el año 2020 hasta el pasado mes de julio del 2023 (más de 3 años), me ha causado no sólo daños económicos, sino también morales ya que me ha impedido conseguir la experiencia profesional necesaria y tan valorada en todos los procedimientos selectivos que se convocan en mi categoría de odontoestomatólogo.

(…)

La pasividad de la Administración a la hora de aprobar la lista de empleo, recordemos más de tres años cuando las propias bases estipulaban que la misma se debía aprobar en el plazo de seis meses desde el nombramiento de los aspirantes seleccionados (el nombramiento fue el publicado en el BOCA el día 13 de diciembre del 2019), me ha impedido que pudiera tener acceso a todas aquellas contrataciones temporales a las que tenía derecho. Recordemos que tras la constitución de la nueva lista de empleo ocupó el cuarto lugar en la misma y que de forma continua soy contratada desde la misma.

En efecto, el haber impedido la Administración que tuviese acceso a un mayor número de contratos temporales y mayor duración de los mismos a los que hubiese tenido derecho con la constitución de la lista de empleo temporal si la hubiese constituido en el año 2020 (concretamente tenía como plazo máximo para constituir la misma el día 14 de junio de 2020, ya que ese día vencía el plazo de seis meses que las Bases Generales daban para constituir la misma), hasta la aprobada finalmente el pasado mes de julio, no sólo me ha producido un daño económico (lucro cesante), sino también moral, al ver cómo se me impide tener la posibilidad de obtener la experiencia profesional necesaria en el sector público para, de esta forma, poder obtener una plaza fija en el mismo.

En relación a la procedencia de poder reclamar el lucro cesante en materia de responsabilidad patrimonial, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 12 de septiembre de 2014, literalmente, dispone "para que proceda la indemnización por lucro cesante, tiene que haberse producido de forma inmediata. Exclusiva y directa un perjuicio efectivo, por la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, sin que en dicho concepto quepa el resarcimiento de meras expectativas o ganancias difusas o hipotéticas (STS 15 de noviembre de 2002 (…), 22 de febrero de 2006 (…) y 12 de septiembre de 2014 (…), entre otras)".

Y en cuanto a la procedencia de poder reclamar el daño moral, es constante la jurisprudencia que así lo reconoce (entre otras, sentencia del Tribunal Superior de Murcia,

de fecha 30 de mayo de 2001). Respecto a este concepto indemnizatorio los daños que he sufrido por la pasividad de la Administración se traducen en la desesperante espera que he tenido que sufrir hasta que esta Administración, finalmente, en el año 2023, aprobase la constitución de la lista de empleo que debía haber estado constituida desde el mes de junio del año 2020. Además, el daño moral que reclamo también lo es porque el haberme impedido tener acceso a un empleo público desde el año 2020, ha conllevado que se me haya imposibilitado tener experiencia profesional en el sector público, siendo éste como sabemos un factor determinante en todas las oposiciones de Sanidad para poder optar con ciertas garantías a una plaza en propiedad».

Así pues, y como quedó señalado en la Propuesta de Resolución evacuada en el anterior expediente consultivo n.º 37/2025-ID [del que se deriva el actual expediente n.º 229/2025-ID], *«la reclamación inicial se basa en el retraso de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud en la confección de la lista de empleo prevista en la convocatoria del año 2010 para cubrir plazas vacantes de odontoestomatólogos en la Gerencia de Atención Primaria de Gran Canaria. La interesada achaca los daños causados al hecho de que en el tiempo en que se confeccionaba la referida lista de empleo (de junio de 2020 a julio de 2023) se utilizó una lista anterior (de curriculum) y ello le perjudicó porque "se le impidió tener acceso a todas aquellas contrataciones temporales a las que tenía derecho (...) que serían todas aquellos contratos a los que hubiera tenido acceso si la Administración en vez de utilizar la lista de empleo anterior al año 2012 -en la que ocupa el puesto num. 159- hubiera utilizado la lista que finalmente se constituyó en el año 2023, en la que ocupó el 4º lugar"».*

2. Partiendo de los hechos descritos anteriormente, la reclamante solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la tardanza en la aprobación de la lista de empleo de odontoestomatólogos derivada del proceso selectivo abierto en el año 2010; sin que cuantifique el importe de la indemnización pretendida:

«SOLICITO: Que (...) se dicte resolución por la que se reconozca a esta parte el derecho a percibir la indemnización que resulte de la práctica de los medios de prueba que se estimen procedentes, como consecuencia de los daños producidos por el mal funcionamiento de esta Administración.

(...)

Tanto para la cuantificación del perjuicio económico como el moral, se hace necesario que se practiquen diferentes pruebas que se solicitarán en el Otrosí Primero de este escrito y por ello su cuantificación, esto es, el importe concreto de las mismas se realizará una vez practicada las pruebas correspondientes (...) ».

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial se inicia mediante la presentación de escrito de reclamación formulado por (...) con fecha 9 de noviembre de 2023.

2. Con fecha 7 de marzo de 2024 la interesada formula escrito de mejora de su reclamación inicial *« (...) en el sentido de que, además de solicitar como indemnización el lucro cesante y los daños morales, también solicito como compensación por los perjuicios sufridos que se me reconozca la antigüedad que hubiera tenido si (...) el Servicio Canario de Salud hubiese cumplido y publicado las listas de empleo en el plazo que las bases del procedimiento selectivo preveía para ello».*

Asimismo, anuncia la presentación de *«informe pericial económico»*.

3. Con fecha 10 de mayo de 2024 se emite informe de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud en relación con la reclamación extracontractual formulada por (...).

4. Con fecha 24 de mayo de 2024 se dicta Resolución n.º 2214/2024, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la Sra. (...); acordándose la incoación del expediente conforme al procedimiento legalmente establecido y decretando -por el órgano instructor- realizar cuantas actuaciones fueran necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debiera pronunciarse la resolución que pusiera fin al expediente -entre ellos, la petición de informe al Servicio cuyo funcionamiento haya podido ocasionar la presunta lesión indemnizable-.

Asimismo, se acuerda la admisión -e inadmisión- de los medios de prueba propuestos por las partes, en los siguientes términos:

«TERCERO. La reclamante anunció varios medios de prueba con los que pretende valerse:

1) Incorporar al procedimiento todos y cada uno de los contratos temporales/nombramientos temporales que han venido realizándose a través de la lista de empleo de fecha anterior al 2012 en la categoría de odontologoestomatólogo desde el día 14

de junio de 2020 hasta el día que se publicó la lista de empleo en el mes de julio de 2023, así como periodos y retribuciones realizadas. SE ADMITE.

2) Vida administrativa de (...) SE ADMITE.

3) Informe pericial de economista para cuya elaboración solicita "las remuneraciones y los tiempos de servicio de profesionales con igual categoría que (...) que estaban adscritos a la lista no oficial con que se trabajó hasta la fecha de 23 de julio de 2023 ("lista de curriculum GAPGC") con el fin de realizar las acciones de comparabilidad y proyección de resultados que puedan en su caso avalar y defender los intereses de la interesada". NO SE ADMITE: su práctica entendemos que es innecesaria en esta fase sin que se produzca indefensión a la reclamante (que podrá más adelante si procede cuantificar sus daños con la documentación resultante de la instrucción) centrándose la instrucción en concretar los hechos y la controversia jurídica.

CUARTO. Se propone por parte de la Administración como pruebas (SE ADMITEN todas):

1) Incorporación del expediente relativo al procedimiento abreviado núm.143/2023 seguido en el juzgado de lo contencioso-administrativo núm.4 de Las Palmas de Gran Canaria a instancias de la propia interesada contra el Servicio Canario de la Salud recurriendo la inactividad de la Administración en constituir la lista de empleo para nombramientos como personal estatutario temporal en la categoría de odontoestomatólogo/a.

2) Informe del Servicio de Selección y Provisión de la Dirección General de Recursos Humanos en relación a la reclamación presentada ya solicitado y emitido con fecha 10/05/2024 por razones de eficacia y celeridad y que es preceptivo de conformidad con el art. 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) en cuanto que es el servicio cuyo funcionamiento hubiera podido ocasionar la presunta lesión indemnizable. (se incorpora al procedimiento).

3) Vida administrativa de (...)

4) Lista de curriculum de Odontólogos de la Gerencia de Atención Primaria de Gran Canaria.

5) Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos del SCS de 19 de julio de 2023 por la que se aprobó la lista de empleo correspondiente a la categoría profesional de Odontólogo/a en los órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud.

6) Ofertas realizadas a (...) en el período comprendido entre junio de 2020 y J. de 2023.

7) Ofertas realizadas entre junio de 2020 y J. de 2023 a odontólogos de la lista de curriculum.

8) Informe de la Gerencia de Atención Primaria de Gran Canaria sobre las interinidades y sustituciones de larga duración que se dieron entre junio de 2020 y julio de 2023.

9) Informe del Servicio de Nóminas de la Gerencia de Atención Primaria de Gran Canaria sobre el salario/día de un Odontoestomatólogo respectivamente en cada año 2020, 2021, 2022 y 2023».

Y se ordena *« (…) la apertura del período de prueba previsto en el art. 77 de la LPACAP por un plazo de 10 días hábiles a partir de la notificación de esta resolución, a fin de que se propongan las que se estimen conveniente, además de las admitidas en el presente acuerdo. Recordando que se pueden realizar alegaciones en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia».*

La Resolución administrativa de admisión a trámite de la reclamación interpuesta consta notificada en debida forma a la interesada.

5. Con fecha 6 de junio de 2024 la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Gran Canaria emite *«informe sobre interinidades y sustituciones de larga duración entre junio del 2020 y julio del 2023 y sobre salario/día de un Odontoestomatólogo».*

6. Con fecha 19 de junio de 2024 la interesada formula escrito de alegaciones en el que manifiesta lo siguiente:

«I. Que el pasado día 6 de junio de 2024, me fue notificada la resolución n.º 2214, de fecha 24l0512024, por la que se me otorga un plazo de 10 días pare proponer prueba, por lo que a medio del presente escrito se solicita el siguiente medio probatorio:

INTERROGATORIO DE PERSONA JURIDICA: Para que por quien corresponda del Servicio Canario de Salud emita informe sobre el siguiente extremo: Remuneraciones y los tiempo de servicio de profesionales con igual categoría que (…) que estaban adscritos a la lista no oficial que se trabajó hasta la fecha de 23 de julio de 2023 ("Lista de curriculum GAPGC").

Esta prueba es pertinente y necesaria para poder acreditar el daño que he sufrido, así como imprescindible para poder cuantificar el importe indemnizatorio a calcular.

II. Y que desde uta momento, aclaro mi petición realizada en mu escrito de responsabilidad patrimonial en el sentido de que no sólo se va a pedir como conceptos indemnizatorios el lucro cesante, daño emergente y el daño moral, sino también se solicita a través de este procedimiento que se me reconozca a efectos de antigüedad los servicios que hubiera prestado si la Administración no hubiese incumplido con los plazos en relación a la constitución y posterior publicación de la lista de empleo.

Por todo lo dicho

Solicito: Que (...) se (...) acuerde la práctica solicitada y por anunciado desde este momento que como concepto indemnizatorio se solicitará, además del daño sufrido, lucro cesante y daño moral, que se me reconozca como antigüedad el trabajo que hubiera prestado si la Administración hubiese constituido y formalizado la lista de empleo en el plazo previsto en las Bases Generales».

7. Con fecha 4 de octubre de 2024 se acuerda la apertura del preceptivo trámite de audiencia; constando en el expediente su notificación en legal forma a la reclamante.

Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado a tal efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de la interesada.

8. Con fecha 17 de enero de 2025 se formula Propuesta de Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud por la que se inadmite la reclamación extracontractual planteada por (...), al haber prescrito el derecho a reclamar; y, subsidiariamente, se desestima la pretensión resarcitoria interpuesta por la reclamante.

9. Mediante oficio de 21 de enero de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo ese mismo día], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias *ex* art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

10. Con fecha 18 de marzo de 2025 se emite Dictamen 121/2025 de este Consejo Consultivo de Canarias por el que se ordena retrotraer las actuaciones en los siguientes términos:

«1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de esta Institución consultiva inadmite, con carácter principal, la reclamación extracontractual planteada por la interesada al entender que ha prescrito su derecho a reclamar ex art. 67.1 LPACAP; y, subsidiariamente, la desestima, al no concurrir los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas [apartados primero y segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución].

2. Pues bien, con carácter previo a la cuestión de fondo, es imprescindible advertir que, por un lado, la prescripción es una cuestión esencial, que se ha de resolver con carácter previo al resto de cuestiones de fondo sobre la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada por la interesada; y que, por otro lado, la prescripción es una circunstancia obstativa que no se ha puesto en conocimiento de la reclamante.

En atención a esta circunstancia, y como ha tenido ocasión de advertir este Consejo Consultivo en supuestos similares al ahora analizado [véase, entre otros, el Dictamen 404/2022, de 25 de octubre, 100/2023, de 15 de marzo, 394/2023, de 6 de octubre o 523/2024, de 23 de septiembre], procede que, a fin de asegurar la máxima garantía a los interesados en el ejercicio de sus derechos de defensa, se otorgue con anterioridad a la formulación de la correspondiente Propuesta de Resolución el oportuno trámite de audiencia a la interesada respecto de la prescripción.

Por lo demás, la nueva Propuesta de Resolución que se formule habrá de optar por una única solución a la cuestión planteada, no como la que ahora es objeto de dictamen, que plantea una como principal y otra como subsidiaria.

Así pues, resulta pertinente otorgar a la reclamante el preceptivo trámite de audiencia, a fin de que ésta tome conocimiento de la prescripción esgrimida por la Administración -como base de su decisión final- y pueda formular las alegaciones que tenga por convenientes en relación con dicho extremo; procediendo, a continuación, a formular una nueva Propuesta de Resolución que habrá de ser sometida a la consideración jurídica de este Consejo Consultivo de Canarias. A continuación, se formulará una nueva Propuesta de Resolución, en los términos que proceda, pero con una única opción, y se solicitará nuevo dictamen de este Consejo Consultivo».

11. Con fecha 28 de marzo de 2025 se dicta acuerdo de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud por la que se ordena *«retrotraer las actuaciones para evacuar un TRÁMITE DE AUDIENCIA de 10 días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se produzca la notificación del presente acto respecto de la prescripción alegada en la propuesta de resolución de 17/01/2025 de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...) »* y se pone *« (...) en conocimiento de la interesada que la reclamación de responsabilidad patrimonial por ella presentada pudiera esta(r) PRESCRITA y por tanto se propone su INADMISIÓN (...) »* en atención a las circunstancias descritas en el propio acuerdo.

El precitado acuerdo consta notificado a la interesada el día 7 de abril de 2025.

12. Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado al efecto, no consta la presentación de alegaciones por parte de la reclamante.

13. No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [según se justifica en la Propuesta de Resolución, no así en el propio expediente administrativo], al tratarse de una reclamación por responsabilidad patrimonial en la que se suscitan cuestiones de Derecho previamente resueltas en anteriores reclamaciones ya informadas por el Servicio Jurídico *ex* art. 20, letra j) del Decreto Territorial 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

14. Consta en las actuaciones la evacuación de una nueva Propuesta de Resolución -sin fechar-, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud por la que se inadmite la reclamación extracontractual planteada por (...), al haber prescrito su derecho a reclamar.

15. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 15 de mayo de 2025 se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de su ley reguladora.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de esta Institución consultiva inadmite la reclamación extracontractual planteada por la interesada al entender que ha prescrito su derecho a reclamar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP [apartado único de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución].

Pues bien, respecto a la extemporaneidad de la acción resarcitoria interpuesta, procede formular las siguientes consideraciones jurídicas.

2. La Propuesta de Resolución, en primer lugar, corrige con acierto el cómputo del plazo de seis meses aplicado por la reclamante, pues considera que ha de sumarse el tiempo en que estuvo suspendida la tramitación de los procedimientos administrativos por la epidemia de COVID (DA 3.ª RD 463/2020, de 14 de marzo, suspensión levantada a partir del 1 de junio por el posterior RD 537/2020, de 22 de mayo). Así, la fecha máxima para aprobar la lista de empleo fue la de 31 de agosto de 2020.

La Propuesta de Resolución también discrepa de la reclamante en la fijación de la fecha a partir de la cual ya no resultaría ejercitable la acción reclamatoria, por haber vencido el plazo legal para ello. Entiende la Propuesta de Reclamación que tal vencimiento se habría producido un año después de la antecitada fecha de 31 de agosto de 2020, por haberse producido en tal momento «*el hecho o acto que motiva la reclamación*», por lo que al haberse interpuesto la reclamación el 9 de noviembre de 2023 la acción estaría prescrita.

Pues bien, procede analizar si a juicio de este Consejo Consultivo la Propuesta de Resolución se ha ajustado a lo establecido en el art. 67.1 LPACAP con el cómputo temporal que aplica, y si como la misma adelanta el derecho a reclamar se ha ejercido pasado el año de haberse producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Como hemos expuesto en otras ocasiones [Dictamen 396/2024, de 3 de julio, con cita del anterior Dictamen 515/2023, de 14 de diciembre, entre otros), es preciso recordar que el Tribunal Supremo, en la Sentencia 588/2018, de 11 de abril de 2018, dispuso lo siguiente:

« (...) A fin de contextualizar debidamente el debate suscitado sobre la prescripción de la acción, procede reseñar la doctrina jurisprudencial sobre la materia, tal y como recoge, por citar una de las más recientes, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015 (Recurso n.º 2099/2013, Ponente (...), Roj STS 2135/2015, FJ 2º), en la que se expresa lo siguiente:

"Cuando la sentencia recurrida aborda la cuestión de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial cita con acierto la consolidada y reiterada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación del principio de la actio nata, a cuyo tenor, en lo que ahora interesa, el dies a quo del plazo prescriptorio ha de situarse en la fecha en que se ha determinado el alcance de las secuelas, como se sigue del artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, momento en el que se entiende que el afectado tiene pleno conocimiento de las condiciones fácticas y jurídicas que pueden justificar una reclamación de esta naturaleza.

Ciertamente, la jurisprudencia de esta Sala (por todas, sentencia de 26 de febrero de 2013, dictada en el recurso de casación núm. 367/2011) distingue, en supuestos como el que nos ocupa, entre daños continuados, que no permiten conocer en el momento en que se producen los efectos definitivos de una lesión y en los que, por tanto, el dies a quo será aquél en que ese conocimiento se alcance; y daños permanentes, que aluden a lesiones irreversibles e incurables, aunque no intratables, cuyas secuelas resultan previsibles en su evolución y en su determinación, siendo por tanto cuantificables, por lo que los tratamientos paliativos o de rehabilitación ulteriores o encaminados a obtener una mejor calidad de vida, o a evitar eventuales complicaciones en la salud, o a obstaculizar la progresión de la enfermedad, no enervan la realidad de que el daño ya se manifestó con todo su alcance. (...)
.

Lo relevante, con independencia de la terminología, es determinar el momento en el que las manifestaciones esenciales de la enfermedad y las secuelas que ésta indefectiblemente acarrea pueden reputarse como efectivamente constatadas, de modo que

los afectados puedan ya ejercitar su derecho a reclamar al considerarse completados los elementos fácticos y jurídicos que permiten deducir la acción».

Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2008, el Alto Tribunal señaló lo siguiente:

« (...) La acción de responsabilidad patrimonial de la Administración debe ejercitarse, por exigencia de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 142 y 4.2, respectivamente, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, en el plazo de un año computado a partir de que se produzca el hecho o acto lesivo que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Ello es una consecuencia de la adaptación de la regla general de prescripción de la acción de responsabilidad del artículo 1.902 del Código Civil que ha de computarse, conforme al principio de la "actio nata" recogido en el artículo 1.969 de dicho texto legal, desde el momento en que la acción pudo efectivamente ejercitarse (...) .

Por lo tanto, el "dies a quo" para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (Sentencia de 31 de octubre de 2000) o, en otros términos "aquel en que se objetivan las lesiones o los daños con el alcance definitivo" (STS de 14 de febrero de 2006)"».

Esa jurisprudencia consolida el criterio de que el plazo de prescripción no comienza a computarse, según el principio de la *actio nata*, sino a partir del momento en que la determinación de los daños es posible, -con independencia de que se trate de daños permanentes o continuados- y esta circunstancia sólo se perfecciona cuando se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción.

Como se indica en la Sentencia 120/2025, de 7 de febrero de 2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid [Rec. n.º 137/2023], *«en orden al comienzo del cómputo del plazo legal para reclamar, es pacífica la doctrina jurisprudencial que acoge el criterio de la "actio nata", según el cual el plazo de 1 año comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción -por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2001, recurso de casación 6006/1996-.*

Ahora bien, tal y como se declaraba en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004, la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, en las sentencias de 12 de mayo de 1997, 26 de marzo de 1999, 29 de junio del

2002 y 10 de octubre del 2002, según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo".

En similar sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2012, recurso de casación 2643/2010, y de 18 de enero de 2018, recurso de casación 4224/2002.

En definitiva, como los daños permanentes se producen cuando acontece el acto generador de los mismos, permaneciendo inalterable y estable en el tiempo el resultado lesivo, el "dies a quo" del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial coincide con la fecha de aquél. Y en los daños continuados el plazo para reclamar empezará a contarse desde el día en que cesan los efectos del quebranto, o desde que tales efectos se conozcan definitivamente, como se señala en las precitadas sentencias y anteriormente en las de 8 de julio de 1993, 14 de febrero y 26 de mayo de 1994, 28 de abril de 1997, 5 de octubre de 2000 y 20 de febrero de 2001».

3. Una vez examinado el expediente administrativo tramitado, se entiende que la acción ejercitada por la perjudicada no resulta extemporánea.

En el supuesto analizado, la interesada reclama el resarcimiento de los daños que le han sido irrogados como consecuencia de la demora en la aprobación de la lista de empleo -para efectuar nombramientos como personal estatutario temporal en la categoría profesional de Odontoestomatólogo/a- que trae causa del proceso selectivo iniciado mediante Resolución de la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Gran Canaria, de 22 de diciembre de 2010, por la que se convocaron pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas vacantes de diversas categorías adscritas al citado órgano [entre otras, ocho plazas de Odontoestomatólogo/a], a celebrar en el ámbito de la Gerencia de Atención Primaria señalada anteriormente [BOC, n.º 5, de 10 de enero de 2011].

En este sentido, se alega por la reclamante que la demora en la aprobación de la nueva lista de empleo para nombramientos como personal estatutario temporal correspondiente a la categoría profesional de Odontoestomatólogo/a –lo que debió haberse producido en el plazo máximo de seis meses a partir del día siguiente a la fecha de publicación del nombramiento de los aspirantes seleccionados en virtud de las pruebas selectivas de referencia, de conformidad con la base decimoséptima de

la Resolución de la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Gran Canaria de 22 de diciembre de 2010-, y la consiguiente aplicación de la anterior lista de empleo temporal en la que la interesada figuraba en el número 159, le ha generado una serie de daños de diversa índole:

«Esta inactividad de la Administración en no constituir la lista de empleo en el año 2020 hasta el pasado mes de julio del 2023 (más de 3 años), me ha causado no sólo daños económicos, sino también morales ya que me ha impedido conseguir la experiencia profesional necesaria y tan valorada en todos los procedimientos selectivos que se convocan en mi categoría de odontoestomatólogo.

(…)

(…) los daños que he sufrido por la pasividad de la Administración se traducen en la desesperante espera que he tenido que sufrir hasta que esta Administración, finalmente, en el año 2023, aprobase la constitución de la lista de empleo que debía haber estado constituida desde el mes de junio del año 2020. Además, el daño moral que reclamo también lo es porque el haberme impedido tener acceso a un empleo público desde el año 2020, ha conllevado que se me haya impos1bilitado tener experiencia profesional en el sector público, siendo este como sabemos un factor determinante en todas las oposiciones de Sanidad para poder optar con ciertas garantías a una plaza en propiedad.

(…)

(…) además de solicitar como indemnización el lucro cesante y los daños morales, también solicito como compensación por los perjuicios sufrido que se me reconozca la antigüedad que hubiera tenido si por el Servicio Canario de Salud se hubiese cumplido y publicado las listas de empleo en el plazo que las bases del procedimiento selectivo preveía para ello».

Pues bien, teniendo en cuenta: a) Que los daños por los que se reclama [lucro cesante, daños morales y reconocimiento de la antigüedad] se extienden desde la fecha -tope o máxima- en la que debió haberse aprobado la lista de empleo temporal [14 de junio de 2020 -como sostiene la reclamante- o 31 de agosto de 2020 -como argumenta la Administración-] hasta el momento de entrada en vigor de la nueva lista de empleo [20 de julio de 2023]: *«Esta inactividad de la Administración en no constituir la lista de empleo en el año 2020 hasta el pasado mes de julio del 2023 (más de 3 años), me ha causado no sólo daños económicos, sino también morales (…)»*; b) El carácter continuado -que no permanente- de los presuntos daños irrogados a la interesada; y c) La fecha en la que se interpone la reclamación de responsabilidad

patrimonial [9 de noviembre de 2023], es por lo que se entiende que la acción resarcitoria planteada por (...) no está prescrita.

4. En virtud de lo anteriormente expuesto la Propuesta de Resolución se considera no conforme a Derecho. Pero, además, la conclusión alcanzada por la instrucción de este procedimiento, que propone inadmitir la reclamación, tampoco se ajusta a Derecho, pues ya con fecha de 24 de mayo de 2024 ésta fue expresamente admitida a trámite y así se le notificó a la reclamante; en consecuencia, lo que habría procedido, de haberse producido la prescripción, es desestimar la reclamación.

En fin, resulta pertinente admitir a trámite la reclamación extracontractual formulada por la interesada y, en consecuencia, proceder a la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Una vez sustanciado el referido procedimiento, se formulará la correspondiente Propuesta de Resolución, que habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo de Canarias al objeto de emitir dictamen de conformidad con lo dispuesto en su ley reguladora.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho en atención a los razonamientos jurídicos que se exponen en el Fundamento IV de este Dictamen.