

Expediente: 42/2004

Objeto: Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada como consecuencia de las actuaciones de la Administración en relación con la regulación de los Derechos Pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.

Dictamen: 2/2005, de 27 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de enero de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación y tramitación de la consulta

El día 10 de diciembre de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de 1 de diciembre de 2004, recabando, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), informe preceptivo sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial promovido por don ... y 23 más tramitado en el citado Departamento como expediente DPRE 1/2004.

En el expediente remitido figuran entre otros, los siguientes documentos:

1. Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don ...y 22 más y escrito de adhesión a la misma de don
2. Orden Foral 0026/2004, de 6 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior por la que se admite a trámite la reclamación formulada por don ...y 22 más.
3. Escrito del instructor del procedimiento, de 4 de mayo de 2004, notificando a los interesados *“la apertura de un período de prueba”*, así como la inadmisión de las demás pruebas propuestas por ser improcedentes o innecesarias.
4. Escrito de 20 de mayo de 2004, suscrito por don ..., manifestando hacerlo *“por sí y por los demás reclamantes”*, oponiéndose a la inadmisión parcial de la prueba.
5. Escritos, de 4 y 18 de mayo de 2004, del instructor del expediente solicitando la remisión de la documentación admitida como prueba de los Ayuntamientos de ..., ..., ... y
6. Escrito del instructor del expediente, de 4 de mayo de 2004, solicitando de la Dirección General de la Función Pública, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, la emisión de un informe preceptivo en relación con el contenido de la reclamación, así como copia de los acuerdos relativos a la jubilación de los reclamantes que fueron funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
7. Escritos de los Ayuntamientos de ..., ... y ... remitiendo la prueba documental solicitada por el instructor del expediente relativa a la jubilación de los ahora reclamantes que fueron funcionarios de los citados ayuntamientos.

8. Resoluciones relativas a las jubilaciones de los reclamantes que fueron funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
9. Informe del Director del Servicio de Prestaciones Sociales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 12 de agosto de 2004, referido a la reclamación previa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, presentada ante el Gobierno de Navarra, con fecha 12 de mayo de 2004, por don ...y 22 más, por los supuestos perjuicios económicos causados por, según afirman, la demora en la tramitación del proyecto de Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.
10. Oficio del instructor del expediente, de 12 de agosto de 2004, reiterando petición de la documentación admitida como prueba del Ayuntamiento de ..., del que había sido solicitada por escrito de 18 de mayo de 2004.
11. Escrito del Secretario del Ayuntamiento de .../..., de 25 de agosto de 2004, remitiendo documentación solicitada por el instructor del expediente.
12. Resolución del instructor del expediente, de 24 de agosto de 2004, acordando dar por concluida la fase de instrucción del mismo y concediendo a los interesados un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a su notificación, *“para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”*.
13. Escrito de don..., de 10 de septiembre de 2004, formulando alegaciones, *“por sí y por los demás reclamantes”*, al contenido del expediente, especialmente al informe emitido por la Dirección del Servicio de Prestaciones Sociales del Gobierno de Navarra con fecha 12 de agosto de 2004.

14. Informe jurídico emitido, con fecha 20 de noviembre de 2004, por un técnico de la Administración Pública (rama jurídica) de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.
15. Informe-propuesta, de fecha 23 de noviembre de 2004, del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.
16. Dos copias del proyecto de Orden Foral resolviendo la reclamación sometida al dictamen de este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Reclamación de responsabilidad patrimonial

El día 12 de marzo de 2004 tuvo entrada en el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra escrito de don ...y 22 más mediante el que formulaban “RECLAMACIÓN PREVIA en relación con los hechos a que se refiere este escrito; a fin de que una vez tramitado el expediente de responsabilidad, se acuerde dictar Resolución por la que se indemnice a cada uno de los comparecientes ...”.

Instrucción del procedimiento

El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante Orden Foral 26/2004, de 6 de abril, admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por don ...y 22 más “por los supuestos perjuicios sufridos por, según afirma, la demora en la tramitación del proyecto de Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las administraciones públicas de Navarra”. En la misma orden foral se nombró instructor del procedimiento y se ordenó informar a los interesados que “el plazo máximo establecido para la resolución de la reclamación y su notificación es de seis meses desde que se inicie el procedimiento, salvo que éste se amplíe con un periodo extraordinario de prueba”, y que “si no recae resolución expresa en el plazo señalado, podrá entenderse que la resolución es contraria a la

indemnización del particular, según dispone el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial”. Igualmente se acordó notificar la repetida Orden Foral a don ..., como primer firmante de la reclamación.

El instructor del procedimiento, por resolución de 4 de mayo de 2004, acordó abrir un período de prueba por un plazo de treinta días, a la vez que inadmitió determinadas pruebas “*por ser improcedentes o innecesarias*”.

Trámite de audiencia

Practicadas las pruebas, el instructor del procedimiento acordó, con fecha 24 de agosto de 2004, dar por concluida la fase de instrucción, concediendo a los interesados un plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente a la notificación del acuerdo, para que, dentro del mismo, pudieran presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes, indicándoles a tal fin los documentos que integraban el expediente así como que éste quedaba de manifiesto en las dependencias de la Secretaría Técnica de Presidencia, Justicia e Interior.

Dentro del plazo conferido, don ...formuló alegaciones, mediante escrito de 10 de septiembre de 2004, en las que, esencialmente, hace una crítica del informe emitido por el Servicio de Prestaciones Sociales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior a instancia del instructor del expediente.

Propuesta de resolución

La propuesta de resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don ...y 23 más.

En definitiva, en la tramitación del procedimiento han sido observadas, en general, las normas contenidas en el Título VI –de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos– de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC), y en el capítulo II –procedimiento general– del Reglamento de los Procedimientos

de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios por el funcionamiento anormal, según los reclamantes, de los servicios públicos.

El artículo 16.1. letra i) de la LFCN ordena que el Consejo de Navarra sea consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo; en particular, en las reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas (120.202,42 euros).

De otro lado, el RPRP dispone, en su artículo 12.1, que, cuando sea preceptivo el dictamen a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se recabe de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. Asimismo, el apartado 2 de dicho precepto reglamentario señala *que se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite este dictamen con carácter preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños y perjuicios de cuantía que, aunque no aparece fijada en el expediente administrativo, puede ser superior a la mínima establecida legalmente para que proceda la emisión del dictamen con

carácter preceptivo. En dicho dictamen deberá ser tenido en cuenta lo prevenido en el citado artículo 12.2 del RPRP.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación, requisitos y competencia

La responsabilidad patrimonial de la Administración actúa, en buena medida, como institución de garantía de los ciudadanos. Contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su desarrollo normativo ordinario en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la LRJ-PAC, y en el RPRP que la desarrolla.

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*

Con arreglo a lo establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y lo sentado a través de una reiterada jurisprudencia dictada en aplicación de los mismos, los requisitos necesarios y constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son la realidad objetiva del daño, que ha de ser evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, daño que, además, debe ser antijurídico, o, lo que es lo mismo, que la persona que lo sufre no debe estar obligada jurídicamente a soportarlo; la evidencia de que la lesión ha de ser imputable a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, debiendo existir una relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público, sea éste normal o anormal, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de circunstancias extrañas que pudieran alterar el nexo causal; y finalmente ausencia de fuerza mayor.

En orden a la determinación del órgano competente para resolver, la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 34/2003, de 30 de diciembre,

de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2004 establece que “desde el 1 de enero de 2004 los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, en su caso, sus Organismos Autónomos, serán los competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos por responsabilidad patrimonial que se generen en sus respectivos ámbitos de actuación, quedando sin efecto la atribución de competencias efectuada a favor del Consejero de Economía y Hacienda en esta materia en anteriores Leyes Forales de Presupuestos Generales de Navarra” (apartado 1) y que “en los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea corresponden las citadas competencias al Director Gerente de dicho Organismo Autónomo” (apartado 2). Por consiguiente, en este caso, la competencia para resolver corresponde al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior que es, cabalmente, quien formula la propuesta.

II.3ª. Sobre la imputación del daño a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Contenido de la reclamación

La reclamación gira sobre los daños que los reclamantes afirman les han sido ocasionados por el funcionamiento anormal de los servicios de la Administración de la Comunidad Foral consistentes en el incumplimiento de sucesivos mandatos del Parlamento de Navarra al Gobierno de Navarra (Leyes de Presupuestos Generales para 1988, 1989, 1990 y 1991) de remitir al mismo un proyecto de Ley Foral de Derechos Pasivos de las Administraciones Públicas de Navarra. Dichos incumplimientos y el corto período (los jubilados a partir de 1 de enero de 2000) para poder optar por el nuevo sistema implantado por la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, les ha privado – dicen– de tal opción, a la que manifiestan tienen derecho, derecho que les hubiera sido reconocido “*si la Administración foral hubiera sido diligente a la hora de replantearse la modificación legislativa que tan a bombo y platillo anunciaba y luego incumplía, creando una serie de expectativas en*

funcionarios como los ahora reclamantes que ven cómo se produce el cambio legislativo pero que a ellos no les afecta, imposibilitándoles el cálculo de su pensión con arreglo al nuevo sistema”. “Por ello –siguen diciendo- se da el supuesto de hecho necesario para considerar que a estos funcionarios, y concretamente a los que mediante el presente escrito reclaman, se les ha de indemnizar por la Administración en base a la responsabilidad de la misma por el funcionamiento normal o anormal, según los fundamentos legales que se expondrán más adelante: La indemnización consistirá en el importe económico de la diferencia entre la pensión de jubilación que quedó a los reclamantes y la que resulta de la aplicación de las bases contenidas en el sistema de pasivos contenido de la Ley ahora aprobada...”.

Oposición a la reclamación

Por el contrario, el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en la propuesta de resolución, se opone a dicha petición aduciendo, en síntesis: a) la situación estatutaria de los funcionarios públicos definida por las normas legales y reglamentarias vigentes en cada momento; b) las dificultades que ha habido que sortear hasta llegar a la solución adoptada finalmente por el Parlamento de Navarra, y que este ha sido el motivo “... y no la falta de diligencia que se imputa al Gobierno, el que ha determinado el retraso con la aprobación de la Ley Foral...”; c) que el hecho de que el período de opción establecido en la Ley Foral 10/2003, de 5 de mayo, sólo alcance a los jubilados con posterioridad al 1 de enero de 2000, es una determinación que proviene del Parlamento de Navarra “quien en ejercicio de la potestad legislativa reconocida por el artículo 11 del Amejoramiento del Fuero aprobó la norma en los términos en que se conoce”; d) la improcedencia de la pretensión de los reclamantes, por cuanto “persiguen la aplicación del régimen de derechos pasivos establecido... más allá del límite temporal de aplicación retroactiva fijado en su disposición transitoria tercera”; e) la intervención del Parlamento de Navarra es determinante en este caso “de modo que no se puede reconocer que exista una relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la supuesta pasividad administrativa y los eventuales daños, quebrando de esta forma el nexo causal exigible para apreciar la responsabilidad que se demanda”; f) los planteamientos de los

reclamantes son meras hipótesis, porque parten de la presunción de que, “de haber presentado el Gobierno de Navarra un proyecto de Ley Foral sobre derecho pasivos en el año 1992, o posteriores, el mismo hubiera sido aprobado en idénticos términos que los de la referida Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo”, por lo que la conclusión es que nos encontramos ante meras expectativas.

La propuesta de resolución concluye que “lo anteriormente expuesto impone la conclusión de que no concurren en este caso los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial que se exige al no existir un daño real y efectivo que, en caso de haberse producido, no sería imputable a la Administración de la Comunidad Foral, faltando así la necesaria relación de causalidad”.

Análisis de la controversia

Los reclamantes (funcionarios jubilados acogidos a los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra) apoyan su pretensión en el hecho de que el Gobierno de Navarra, incumpliendo mandatos del Parlamento de Navarra, se demoró en la aprobación de un proyecto de Ley Foral reguladora del régimen de derechos pasivos del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra, lo que les ha causado un daño por el que deben ser indemnizados.

Es cierto que tales mandatos fueron formulados reiteradamente, primero con fijación del plazo dentro del cual el Gobierno de Navarra debía remitir al Parlamento de Navarra el proyecto de ley correspondiente (Leyes Forales de Presupuestos Generales de Navarra para los ejercicios de 1988, 1989, 1990 y 1991) y, después, aprobado el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (Decreto Foral legislativo 251/1993, de 30 de agosto), sin fijación de plazo (disposición adicional cuarta).

Sin embargo, se hace obligado puntualizar que el Parlamento de Navarra, que es la institución foral que tiene atribuida la potestad legislativa (artículo 11 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y

Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), fue el que estableció, al aprobar la Ley Foral 10/2003, el régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra y, cabalmente, el que determinó que el derecho de opción por la aplicación del nuevo sistema se extendiese, con carácter retroactivo, a los funcionarios acogidos a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra que se hubieran jubilado a partir del 1 de enero de 2000, como podría haberlo fijado, en uso de su competencia, a partir de otra fecha. Sólo por ley foral podía aprobarse el citado régimen transitorio, al igual que ocurre con el régimen de Clases Pasivas de los funcionarios de carrera del Estado que viene regulado en el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, en cuyo artículo 5 se establece que *“solamente por Ley podrán establecerse derechos pasivos distintos de los recogidos en este texto, así como ampliarse, mejorarse, reducirse o alterarse los mismos”*.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) regula, dentro del capítulo I de su título X, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En su artículo 139 –principios de responsabilidad- se contemplan dos tipos de responsabilidad: la derivada del funcionamiento de los servicios públicos (apartado 1) y la que tiene su origen en la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria (apartado 3).

En el caso que nos ocupa, la reclamación se ampara en el primero de los supuestos, es decir en el funcionamiento de los servicios públicos (del Gobierno de Navarra). Esta reclamación es a todas luces improcedente por cuanto que, como se ha expuesto anteriormente, sólo el Parlamento de Navarra podía aprobar el régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario acogido a los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra y fijar, en su caso su aplicación retroactiva. Todo ello sin olvidar que, de los repetidos mandatos, cuyo incumplimiento se invoca como causa de la indemnización solicitada, sólo se deducirían, en su caso, meras expectativas, positivas o negativas, nunca derechos adquiridos.

Tampoco se derivaría responsabilidad por aplicación de actos legislativos que no tengan naturaleza expropiatoria de derechos, por cuanto que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 139, ya citado, la indemnización a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria sólo procede *“cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”*. Por otra parte es doctrina jurisprudencial sentada a través de reiteradas sentencias del Tribunal Supremo (1 de diciembre de 1992, 1 de julio y 12 de septiembre de 2003, entre otras muchas) que *“en los países con órganos que controlan la constitucionalidad de las leyes, en el que habría de incluirse el nuestro ... unos limitan la responsabilidad del Estado a los casos en que la ley haya sido declarada inconstitucional; y otros, a los casos en que la propia ley haya establecido dicha responsabilidad. Esta última es precisamente la solución, como recuerdan las sentencias que invocamos, que sigue la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*. En ninguno de estos casos se encuentra el supuesto que aquí se dictamina, por cuanto que en la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra no ha sido declarada inconstitucional ni en la misma se dispone nada en orden a la indemnización de daños y perjuicios derivados de su aplicación.

A mayor abundamiento cabe recordar que, como tiene declarado el Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 7ª) –entre otras– en sentencia de 23 de febrero de 1996, *“el funcionario público se encuentra en una situación estatutaria, definida por las normas en cada momento vigentes, que puede cambiar al compás del cambio de éstas. Sin que pueda oponer a ese cambio las expectativas surgidas en el marco de la legislación precedente”*. Y que, como también tiene declarado el mismo Tribunal (sentencia de 19 de septiembre de 1988), los derechos pasivos de los funcionarios se determinan, igualmente, de conformidad con la regulación existente al producirse el hecho determinante de su paso a la situación de pasividad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por don ...y 23 más como consecuencia de las actuaciones de la Administración en relación con la regulación de los Derechos Pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.