



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 20 de enero de 2005.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo y Asuntos Sociales en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.M.M.C., en nombre y representación de la entidad U., S. A., por daños ocasionados como consecuencia de la Sentencia dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo nº 1 de Las Palmas (EXP. 267/2004 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, emitido a solicitud de la Excm. Sra. Consejera de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad por los daños ocasionados de resultas de la anulación de un acto administrativo, en concreto, la imposición de una sanción por vulneración de la normativa reguladora de las infracciones y sanciones en el orden social.

La legitimación de la Excm. Sra. Consejera 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). La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resulta de lo prevenido en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones públicas de Canarias.

* PONENTE: Sr. Bosch Benítez.

2. El reclamante ostenta legitimación activa al haber sufrido un daño de carácter patrimonial que imputa al funcionamiento de la Administración autonómica, por consiguiente, legitimada pasivamente en el presente procedimiento.

Se cumple igualmente el requisito de no extemporaneidad de la reclamación pues ésta fue presentada el 14 de junio de 2004 como consecuencia de la anulación de una sanción por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria en Sentencia de fecha 10 de febrero de 2004, notificada el 16 de febrero del mismo año. No ha transcurrido por consiguiente el plazo de un año establecido en el art. 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

En el orden procedimental, se ha dado cumplimiento a los trámites preceptivos, si bien se ha superado el plazo de seis legalmente establecido para su resolución (arts. 42.2 LRJAP-PAC y 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, RPAPRP), lo que no está fundamentado, al no acordarse suspensión del procedimiento o ampliación del plazo indicado por el órgano instructor según la normativa aplicable, generándose una demora, siquiera breve, que no es imputable al interesado. Ahora bien, ello no obsta al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente el procedimiento (arts. 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4 LRJAP-PAC) y de que pueda entenderse desestimatorio el silencio administrativo producido (arts. 43.2 y 142.7 LRJAP-PAC).

III¹

III

1. Supuesto idéntico, objetiva y subjetivamente, fue dictaminado en su día por esta Sección 1ª (DCC 192/2004, de 9 de noviembre) sin que a lo dicho entonces quepa añadir cosa alguna, por lo que de forma lineal se trae a este Dictamen como reproducción literal la doctrina sentada entonces por este Consejo (Sección 1ª) en el Fundamento III del Dictamen citado, con la conclusión de que la Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación interpuesta, no es conforme a Derecho:

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

"1. La desestimación de la reclamación formulada se sustenta en los arts. 141.1 y 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que, respectivamente, excluye de las indemnizaciones posibles los daños que el particular tenga el "deber jurídico de soportar" y señala que la nulidad de los actos administrativos "no presupone derecho a la indemnización"). También se cita como fundamento de la desestimación el art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA-1998) que dispone la imposición de costas por "mala fe o temeridad" a aquella parte cuyas pretensiones hubieran sido desestimadas cuando, de otra manera, se haría perder al recurso su finalidad.

Las tasas son consecuencia inevitable del acceso al proceso, de ahí que la regla general sea que cada parte asuma las suyas, con las excepciones a las que hace referencia la Propuesta de Resolución. La cuestión es si pueden constituir concepto indemnizable en el contexto de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando el proceso es necesario para dejar sin efecto una sanción.

Parten la Propuesta y el informe del Servicio Jurídico que obra en las actuaciones de que la Sentencia resolutoria al efectuar un pronunciamiento expreso en costas impide la estimación de la reclamación de indemnización, pues su importe la engloba. Ahora bien, el punto de partida es inadecuado. No se trata de devolución de costas sobre las que se ha pronunciado la Sentencia; se trata de que, abonadas las costas, el importe de la tasa prevista en la Ley 53/2002, de 30 de diciembre -no ya como costas sino como indemnización- sea reintegrado a la parte que se vio impelida al proceso.

Según la Propuesta, no podría haber una petición autónoma de daños tras la anulación judicial de un acto administrativo, cuando lo que dice la Ley es que esa anulación "no presupone" la indemnización, pero no la niega. La STS de 2 de febrero de 1993, citada en el informe del Servicio Jurídico, anuda la petición de indemnización a la existencia de temeridad; luego si en este caso no ha habido temeridad, tampoco habría lugar a esa indemnización, se razona.

2. No parece correcto a juicio de este Consejo Consultivo, Sección 1ª, ese enlace causal. Los desembolsos en el proceso e indemnización se mueven en distintos planos. Ni se integran, ni se excluyen. La imposición de costas por

temeridad o mala fe responde a las conductas procesales de las partes en el proceso judicial. La indemnización, por el contrario, refleja un funcionamiento normal o anormal del servicio público que causa un daño, con los requisitos legalmente previstos. Es decir, pueden darse todas las variables posibles, incluida la imposición de costas e indemnización por daños por gastos en el proceso.

Respecto a esta cuestión, nuestra Jurisprudencia también evidencia una línea matriz a la par que ciertas matizaciones que derivan de las peculiaridades que el caso presenta.

Con carácter general, la Jurisprudencia considera que el particular sufre "un quebranto económico que no está obligado a soportar", cuando se le exige la constitución de aval con la "estricta y obligada finalidad de suspender la ejecutividad" de un acto, trabándose, pues, relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño ocasionado (STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 6 de octubre de 2003, RJ 8138). En lo que sí hay matices es respecto al *quantum* de la indemnización. Para esta última STS (con cita de las SSTS de 28 de febrero de 1998, RJ 3198, 14 de marzo de 1998, RJ 3248, y 3 de abril de 2002, RJ 5433), la "indemnización por daños debe proyectarse (...) respecto de los gastos ocasionados por la prestación del aval y los intereses devengados (...) hasta conseguirse la reparación integral de los mismos".

Ese argumento de la "reparación integral" como comprensivo de los intereses legales es asumido así mismo, entre otras, por la STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 20 de enero de 2003, RJ 672. También por otras (SSTS de 14 y 22 de mayo de 1993, 22 y 29 de enero de 1994, 2 de julio de 1994, 11 de febrero de 1995, 9 de mayo de 1995) que justifican la inclusión de los intereses aduciendo que esa compensación "constituye bien una forma de resarcimiento total, al actualizar la deuda bien una indemnización complementaria por demora en el pago de la cantidad".

Otras Sentencias refuerzan la obligación del pago de los intereses con el argumento de refuerzo del art. 1.108 del Código Civil (SSTS de 13 de marzo de 1999, RJ 2519; 16 de abril de 1999, RJ 2976, y 24 de julio de 1999, RJ 7107). En ocasiones, la Jurisprudencia ha estimado indemnizable el "costo de mantenimiento" del aval constituido más el interés legal por la dilación excesiva en la tramitación de un expediente que ha producido un exceso de coste, pues la Administración debe tramitar y resolver los procedimientos "en un período de

tiempo razonable" (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 27 de abril de 2004, JUR 184553).

Hay otros pronunciamientos que limitan el pago de intereses cuando haya habido "ingreso indebido", silenciando esa conclusión cuando haya habido constitución de aval (Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª, de 8 de julio de 1998, RJ 9893) eventualidad en la que el daño se circunscribe a los "costes financieros". Es el mismo el sentido de la STS, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª, de 30 de abril de 1997, RJ 3475, que limita la indemnización, con fundamento, asimismo, en el R.D. 1.163/1990, a los "gastos de formalización, mantenimiento y cancelación del aval".

Tampoco se puede ignorar que existen pronunciamientos (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 20 de mayo de 1998, RJCA 1659) que remiten los intereses solicitados a lo "dispuesto en la Ley General Presupuestaria".

Sobre la pretensión de que sean abonados los desembolsos económicos derivados de la asistencia de profesionales del Derecho, ha de consignarse que, al respecto, existen Sentencias diversas al distinguir entre situaciones cuya valoración acaba dependiendo de diversas circunstancias concurrentes en el procedimiento administrativo y/o procesos ulteriores, lo que obliga a analizar cada caso al hilo de las reglas generales que los Tribunales de Justicia marcan.

Así, unas Sentencias niegan ese factor indemnizable al ser conceptos que simplemente "deben quedar fuera del *quantum* indemnizatorio" (STSJLR, Sala de lo Contencioso, 170/2002, de 29 de abril, que reitera la doctrina de las SSTS de 2 de febrero de 1993, 12 de noviembre de 1998, y 18 de abril de 2000); bien porque "los gastos ocasionados por (la) defensa fueron debidos a su propia iniciativa" (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 28 de abril de 1999 RJCA 2628); bien porque "la representación por medio de letrado es de carácter facultativo (máxime cuando en ocasiones) la recurrente actuó en nombre propio" (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 4 de octubre de 2000, JUR 312171); bien por "no ser un gasto necesario" (STSJCAN, Sala de lo Contencioso, de 28 de septiembre de 1998, RJCA 3958); bien porque no concurren "circunstancias de especial complejidad que por excepción justificaran la condena a su pago" (Sentencia de

la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, de 13 de mayo de 2004, RJCA 534); o porque "su intervención no es preceptiva y no se trata de un asunto de especial complejidad que haga imprescindible su intervención" (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 8ª, de 22 de octubre de 2002, RJCA 1234).

Otra línea jurisprudencial considera, sin embargo, los honorarios como daño autónomo, conclusión a la cual se llega bien por exigencia del principio de "reparación integral del daño causado" (STSJCM, Sala de lo Contencioso Administrativo, 317/2003, de 22 de mayo); bien porque, "aunque no fuera obligatorio el empleo de estos profesionales (...) es obvia su utilidad" (Sentencia de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 2 de noviembre de 2000, JUR 23001/72788); porque "no es concebible que la reclamación pudiera tener probabilidades de éxito sin asistencia profesional especializada y el hoy actor debió interponer y sostener en la vía administrativa previa y en la económico-administrativa recursos de reposición y la reclamación consecuente para que su pretensión prosperase" (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 19 de enero de 2001, JUR 175478, y de 24 de mayo de 2002, JUR 59540); o porque "atendida la índole (...) e importancia económica (del asunto) resultaba razonable, por no decir necesario, que los propietarios utilizarasen profesionales para la mejor defensa de sus intereses" (STS, Sala de lo Contencioso, de 18 de octubre de 1986, RJ 5355).

Asimismo, existe una línea que anuda la prosperabilidad de tal pretensión resarcitoria con la condena en costas a uno y otro efecto.

Así, para la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 2 de noviembre de 2000 (JUR 2001/72788), procede el abono como concepto indemnizatorio de tales honorarios toda vez que "no habiéndose realizado pronunciamiento sobre costas en la Sentencia (...) no es posible que el recurrente obtuviera por otra vía la reparación de los daños sufridos (por lo que) no se llegaría a la reparación integral".

Por el contrario, para la STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 18 de abril de 2000 (RJ 3373), los "honorarios de abogado y procurador deben ser rechazados porque en la Sentencia recaída en el proceso no se ha realizado una expresa imposición de costas causadas y además los gastos no constan

acreditados suficientemente en el proceso" (en igual sentido, STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 13 de enero de 2000, RJ 659).

3. La casuística antedicha evidencia que en esta materia no existen soluciones generales. Desde luego, el régimen de costas no puede servir como vehículo indemnizatorio de los daños y perjuicios que se produzcan. Las costas son las costas y responden al objeto para el que están previstas; la indemnización de daños debe seguir un cauce distinto."

2. Consta en las actuaciones que el acta de inspección se levantó por incumplimiento de las obligaciones contenidas en el art. 5 del R.D. 1.451/1983, de 11 de mayo, de desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. Consta asimismo diligencia de la propia Inspección en la que se expresa que la empresa sancionada cumplía las prescripciones del art. 38 de la Ley 13/1982. Luego, no procedía la sanción, por razones simplemente formales. La Administración ya conocía la información que el interesado no facilitó dando lugar a la apertura del procedimiento sancionador. Es decir, se sanciona a una empresa por no facilitar información de la que ya se disponía, que, por cierto, no era exigible aportar [art. 35.f) de la Ley 30/1992].

La Administración impulsó al particular, de forma innecesaria e injustificada, a iniciar un proceso que podía haberse evitado simplemente con la lectura detenida del expediente administrativo. Se trataría en este caso de aplicar la teoría de la imprevisión en el actuar administrativo.

Desde el punto de vista material, la exigibilidad de la relación directa entre actuación administrativa y daño ha sido relativizada, justamente al amparo de la reparación integral, con ocasión del pago de honorarios o el abono de intereses legales, en los términos antes referidos. Supuestos de hecho, ambos, en cuya génesis existe la voluntad del propio perjudicado; voluntariedad que desde el momento en que no es libre se entiende que no altera el nexo causal. Utilizando el mismo argumento base respecto de las tasas, el perjudicado no tenía otra forma de defender su derecho que instando un proceso. Es decir, suprimida la autotutela, rechazada la reclamación administrativa, al particular sólo le quedaba el proceso para hacer valer sus pretensiones. Luego, las tasas devengadas por el acceso al proceso eran tasas necesarias, inevitables, y por ello exigibles para que el particular pudiera hacer valer su derecho.

Al margen del principio general de la reparación integral, existen otros, deducidos así mismo jurisprudencialmente, que avalan una concepción amplia y no arbitraria de los daños producidos. Es más, con carácter general también existen pronunciamientos del Tribunal Supremo (por todos, STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 26 de abril de 1997, RJ 4307) en los que se admite la presentación de la relación de causalidad "bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes", siempre que pueda colegirse esa vinculación, como es el caso que nos ocupa.

Justamente, frente al criterio de la causalidad directa y exclusiva, la propia Jurisprudencia (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 27 de septiembre de 2001, RJCA 1268) estima, en ocasiones, la necesidad de considerar la llamada "causalidad adecuada", "causa eficiente" o "verosimilitud del nexo": un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Y no cabe duda de que el proceso es consecuencia de la imposición de una sanción ilegal.

Así, deben indemnizarse ciertos gastos cuando al particular no le "era jurídicamente exigible una conducta distinta" (STS, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª, de 22 de marzo de 1991, RJ 2406; imposibilidad de ingreso en entidad bancaria de talón librado por el Ministerio de Hacienda por falta de reconocimiento de firma del Interventor, generándose gastos, sin que pudiera oponerse que el talón pudo cobrarse en ventanilla); cuando el daño es producto de la "inactividad por no vigilar" el funcionamiento del servicio (STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 28 de febrero de 1998, RJ 3198; en nuestro caso, el de instrucción del procedimiento y valoración de la información que obraba en el expediente construido, en el que existía información que, debidamente valorada, hubiera dado lugar a la satisfacción de la reclamación en vía administrativa); cuando la actuación de la Administración es "ineficaz y tardía" (STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 26 de abril de 1997, RJ 4307); porque la "Administración (debe asumir) la responsabilidad derivada de los riesgos por ella creados" (STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, de 10 de marzo de 2003, JUR 209640); porque la actuación administrativa "haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social" (STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 20 de mayo de 1998, RJ 4967); o porque la Administración, antes de denegar, debió efectuar la "comprobación de las circunstancias fácticas concurrentes" (STS cit.).

Sólo en una interpretación excesivamente formalista podría decirse que, en este caso, el daño se debió a la propia voluntad del propio perjudicado. Tampoco es aceptable el razonamiento de la Propuesta (en base a la STS, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 2 de febrero de 1993, RJ 579, concerniente justamente a tasas judiciales) de que la reclamación de tales tasas podría propiciar presunciones de duda sobre la actuación administrativa (...) cuando los Tribunales no han apreciado temeridad alguna". Pero, es que en este caso -al margen de que se anudan temeridad e indemnización- no hay simple presunción; existe certeza de que la sanción no era conforme a Derecho por razones que explicarían el derecho a la indemnización.

3. La Ley de Enjuiciamiento Civil diferencia las "costas" de los "gastos" del proceso. Se consideran "gastos del proceso" aquellos desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso y "costas" la parte de aquéllos que se refieran al pago de los conceptos que se enumeran en el art. 241.1 de la citada Ley.

Las "tasas" difieren de los "derechos arancelarios" que deban abonarse como consecuencia de las actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso (art. 241.1.6º LEC). La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 35) establece una "tasa" por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, tasa judicial, que entró en vigor el 1 de abril de 2003.

Habiendo abonado el reclamante la citada tasa judicial, tal como se acredita en el expediente, por importe de 121,51 euros, es evidente que el reclamante debe ser resarcido por cuanto lo contrario supondría hacer recaer sobre éste tener que abonar casi el importe de la mitad de la sanción para verse liberado de la misma, siendo el proceso judicial el único medio de hacer valer el derecho del justiciable para obtener la anulación de la sanción administrativa. No procede hacer recaer sobre el reclamante tener que soportar además del proceso el abono del importe de la tasa judicial, que podía suponer en algunos casos, mayor cuantía que la sanción misma.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, al concurrir relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio, debiéndose abonar a la

reclamante el importe de la tasa, 121,51 €, para el ejercicio de la actividad jurisdiccional que tuvo que abonar a fin de obtener la nulidad de la sanción.