



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 5 / 2 0 0 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 20 de octubre de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Industria y Comercio en relación con la *Propuesta Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización, formulada por S.O.M., en nombre y representación de C.R.O., S.L., por daños que se concretan en el costo de aval constituido para garantizar la suspensión de la ejecución de sanción pecuniaria (EXP. 384/2008 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen recae sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por daños que se imputan al funcionamiento de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, que ostenta la competencia al efecto, por ser quien impuso a la reclamante sanciones anuladas, hecho lesivo por el que se reclama.

De conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la vigente Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, es preceptiva la solicitud de Dictamen, debiendo solicitarse por la Consejería actuante.

2. El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños presentada por S.O.M., en nombre y representación de C.R.O., S.L., el 29 de febrero de 2008, en ejercicio del derecho indemnizatorio regulado, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución, en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), siendo así mismo aplicable el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

materia de responsabilidad patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en cumplimiento de lo previsto en el art. 142.3 de la citada Ley.

II

1. El interesado en las actuaciones es C.R.O., S.L., al ser la entidad a quien se impusieron las sanciones, luego anuladas, cuya imposición dio lugar a los perjuicios económicos que se reclaman, según se acredita. Es representante de aquella entidad, S.O.M., quien actúa en nombre y representación de la misma, acreditándose en el expediente su condición al efecto.

Por otra parte, la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad corresponde a la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, en cuyo seno se han realizado las actuaciones que han dado lugar a los daños por los que se reclama.

Respecto de este punto, ha de tenerse en cuenta que por parte de la Tesorera Jefe del Servicio de Recaudación de Las Palmas se emite escrito, de 24 de marzo de 2008, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, en el que indica la remisión del escrito presentado por la parte reclamante, así como la documentación que acompaña, *"Dado que la deuda avalada no tiene carácter tributario"*, por lo que *"dicha solicitud debe tramitarse a través del procedimiento establecido en el Real Decreto 429/1993"*. Ello, en relación no con la cantidad entregada en concepto de aval, sino de los gastos por la constitución del mismo.

Por otra parte, se cumplen los requisitos sobre la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC, al formularse dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo, computándose desde la notificación de la Sentencia en la que se anula la sanción en garantía de cuyo pago se constituyó aval en la cantidad que ahora se reclama, lo que ocurrió el 8 de noviembre de 2007. Además, el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

2. En cuanto al objeto de la reclamación, la parte interesada, en su escrito de interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, expone:

"1. Que, con fecha 11 de agosto de 2005, la compareciente solicitó la suspensión de la ejecución de las deudas con clave de liquidación (...) y (...),

aportando como garantía del pago fraccionado un único aval bancario de 168.557,59 euros, que garantizaba ambas deudas, cuyos importes ascendían a 151.755,05 euros y 16.802,54 euros, respectivamente. El depósito quedó constituido con fecha de 17 de noviembre de 2005. II. Que, con fecha 8 de noviembre de 2007, la compareciente recibió la notificación de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, donde se estimaba el recurso contencioso-administrativo 18/2005 contra la Orden de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del 21 de diciembre de 2004, por la que se impusieron a la compareciente, en solidaridad con la empresa C.S.A., S.A., tres sanciones pecuniarias por un importe total de 151.755,05 euros. III. Adicionalmente, también se le comunicó a la compareciente el fallo positivo de la Sentencia donde se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto (procedimiento ordinario 259/05) contra la Resolución dictada por la Jefa del Servicio de Promoción Laboral en el marco del expediente sancionador H-259 por el que se imponía una sanción de 16.802,54 euros. IV. Que el Banco P.E., S.A., entidad que realizó el aval, certifica que los costes del aval presentado como garantía ascienden a un total de 12.130,25 euros. V. Que con la misma fecha que presentamos este escrito también se realiza presentación de un escrito en el Servicio de Recaudación de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, interesándose por la devolución del aval presentado como garantía de pago de las sanciones impuestas con fecha de 11 de agosto de 2005, debido a que las deudas ya habían sido anuladas por las Sentencias reflejadas en el expositivo anterior”.

Por todo ello, la parte interesada, tras haber iniciado el trámite de devolución del aval cuyo depósito constituyó el 17 de noviembre de 2005, solicita ahora la devolución de los gastos ocasionados en la constitución del aval, que ascienden a 12.130,25 euros.

Se aporta, junto con la reclamación, copia de la constitución del aval bancario, copia de la Sentencia por la que se estima el recurso contencioso-administrativo 18/2005 contra la Orden de la Consejería por la que se imponen sanciones, así como copia de la certificación bancaria emitida por el Banco P.E., S.A., entidad que realizó el aval, donde se acreditan los costes del aval presentado, cantidad que se reclama en el procedimiento actual.

III

1. Ya en cuanto el fondo del asunto, hay que señalar que la Propuesta de Resolución que se somete a nuestro parecer desestima la pretensión de la parte reclamante. Se afirma en ella que la anulación del citado acto administrativo no conlleva por sí misma la obligación de resarcir por la Consejería, debiendo concurrir para ello los elementos de responsabilidad de los arts. 139 a 144 LRJAP-PAC. Así se señala en los arts. 141.1 y 142.4 de esta Ley, respectivamente, que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar, de acuerdo con la Ley”, así como que “la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”.

2. La Propuesta de Resolución viene, correctamente, a argumentar la falta de concurrencia del requisito de la antijuridicidad de la lesión o, lo que es lo mismo, la ausencia del deber jurídico del reclamante de soportar el daño producido.

En esta línea se funda la Propuesta de Resolución en dos argumentos diferentes.

A. Por una parte, y en el sentido de la Sentencia que se cita, STS de 17 de mayo de 1996, Sala 3ª, Sección 1ª, recaída en recurso de casación en interés de la Ley, referida a un supuesto, igualmente, de imposición de sanción posteriormente anulada, se indica:

“Recoge su texto al finalizar del Tercer Fundamento de Derecho: No parece que se pueda poner en duda tal posibilidad. En el Fundamento de Derecho Cuarto in fine se señala, como doble argumentación de la Administración: “a) Para que se pueda hablar de lesión indemnizable es necesaria la existencia de un daño antijurídico, de un daño que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar por la ausencia de una causa de justificación que lo justifique. Aunque, en principio, los gastos de constitución y mantenimiento del aval prestado para obtener la suspensión decretada por la Sala suponen un detrimento en el patrimonio de la recurrente, tal daño tiene su origen en un título legítimo, el art. 124 de la LRJCA, por lo que aquélla viene obligada a soportar el coste del aval, con independencia del contenido estimatorio o desestimatorio del fallo. b) No existe nexo causal entre el daño invocado y el acto administrativo anulado, ya que la suspensión se instó potestativamente por la propia recurrente y fue decretada por el órgano jurisdiccional, luego, ha sido

una actuación posterior a dicho acto y ajena al ámbito del giro o tráfico propio de la Administración demandada la causante del daño patrimonial invocado”.

En el caso que nos ocupa, tal y como se alega en el escrito de la propia parte reclamante, en trámite de audiencia, de 4 de julio de 2008, en el hecho tercero de la exposición, se afirma: *“Estas dos deudas no fueron satisfechas por la compareciente, sino que optó por la suspensión de pago de las mismas, mediante la prestación de un aval de carácter solidario concedido por la entidad de crédito”.*

Por tanto, como continúa justificando la Propuesta de Resolución, con base en el Fundamento Quinto de la citada Sentencia del Tribunal Supremo: *“ (...) la actora venía obligada a soportar los daños originados por el aval exigido por la Sala para obtener la suspensión de la sanción pecuniaria que le había sido impuesta, porque cuando así se arguye (se refiere a la argumentación de la actora), se olvida que la ejecutividad de los actos administrativos, y la normal exigencia de la caución para obtener, en su caso, la suspensión de la eficacia inmediata de aquéllos, encuentra su principal fundamento en la presunción iuris tantum de la validez de los mismos (art. 45 de la LPA, hoy art. 57.1 LRJAP-PAC), que puede desvirtuarse en vía administrativa o contencioso-administrativa, como ha ocurrido el caso litigioso”.*

B. Por otra parte, el segundo de los argumentos expresados por la Administración para la desestimación de la pretensión resarcitoria de la reclamante se basa en el contenido de la propia Sentencia por la que se anula la sanción impuesta. Así:

“Se constata que la sanción administrativa fue anulada por la Sentencia de 26 de octubre de 2007, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por un mero defecto de forma, cual es que entre la actividad de comprobación de la inspección y la nueva acta de infracción transcurrió un plazo muy superior a tres meses, que debe considerarse de interrupción de la tramitación por causas ajenas a la parte. Y, por otro lado, entre la anulación del acta y la emisión de la segunda, también transcurrió un plazo superior a tres meses, lo que significa que no se podía extender una nueva acta sin nuevas actuaciones de comprobación de la inspección.

Esto significa que en la Sentencia de referencia no se ha prejuzgado el fondo del asunto, esto es, las infracciones presuntamente cometidas por la entidad recurrente; por tanto no concurre la antijuridicidad de la lesión, o lo que es lo mismo, la ausencia de deber jurídico del ciudadano de soportar el

daño producido, ya que pesaba sobre C.R.O., S.L., presunto infractor, el deber jurídico de soportar los efectos normales del principio de ejecutividad de los actos administrativos (art. 58 Ley 30/1992), entre ellos, los gastos de constitución y mantenimiento del aval prestado para conseguir la suspensión del acto sancionador.

La caducidad de las actuaciones inspectoras es una garantía del procedimiento, pero no presupone nada acerca de la certeza de las infracciones imputadas a la entidad C.R.O., S.L.

Por tanto, la anulación en virtud de Sentencia de 26 de octubre de 2007 de la sanción impuesta a C.R.O., S.L. ha sido por completo ajena a la infracción cometida a tenor de las actas de infracción levantadas, por lo que pesa sobre el infractor el deber jurídico de soportar los efectos normales del principio de ejecutividad de los actos administrativos y, en consecuencia, no procede la devolución solicitada de los gastos de aval”.

En esta misma línea, se cita por la Propuesta de Resolución el Dictamen nº 2151/2004, de 14 de octubre de 2004, del Consejo de Estado, quien *“ha venido exigiendo para la devolución de los costes de aval, que la anulación de la sanción impuesta no traiga causa de una conducta irregular o antijurídica del reclamante, distinguiendo entre aquellas anulaciones que obedecen a motivos formales y, por tanto, no dan lugar al reembolso de los gastos del aval, de aquellas otras que vienen motivadas por razones sustantivas y, en consecuencia, son susceptibles de merecer la devolución de tales gastos”.*

Por todo lo expuesto, concluye la Propuesta de Resolución, correctamente, que no procede la devolución de los gastos por mantenimiento y constitución del aval que se reclaman en el caso que nos ocupa.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen es conforme a Derecho, pues no ha de abonarse a la interesada la cantidad reclamada.