



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 3 8 / 2 0 1 4

(Sección 1ª)

La Laguna, a 2 de diciembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arucas en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por D. A., en nombre y representación de X., S.L., por daños económicos ocasionados por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arucas, adoptado el día 10 de julio de 2009 (EXP. 412/2014 ID)\*.*

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

### I

1. El presente dictamen tiene por objeto la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Arucas, tras serle presentada una reclamación por daños, que se alegan ocasionados por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arucas, adoptado el día 10 de julio de 2009, por el que se aprobaron las liquidaciones definitivas de los contratos de "Servicios complementarios a la gestión de ingresos municipales y mantenimiento y mejora de la oficina de atención al contribuyente para el Área de Gestión Tributaria", formalizados el 19 de febrero de 2002 y el 2 de agosto de 2008, entre la afectada y dicha Corporación Local. Dichas liquidaciones definitivas corresponden a los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), remitida por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arucas, conforme con el art. 12.3 LCCC.

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

3. En el análisis a efectuar son de aplicación tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Asimismo, también es aplicable el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

## II

1. El procedimiento se inició el 15 de abril de 2014, mediante la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, contando la totalidad de los trámites exigidos por la normativa reguladora de la materia no existiendo, por tanto, impedimento alguno para entrar al análisis del fondo del asunto.

2. El 3 de octubre de 2014, se emitió la PR de Resolución y se acordó la suspensión del procedimiento por el tiempo que medie hasta la emisión del dictamen de este Organismo.

En relación con dicha suspensión, cabe reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo al Ayuntamiento de Arucas en el Dictamen 381/2014, de 24 de octubre, de esta Sección I, se afirma al respecto que:

*“En relación a ello, este Consejo Consultivo ha venido manteniendo de forma reiterada (por todos, Dictamen 339/2013, de 14 de octubre) que dicha suspensión es contraria a Derecho, pues el dictamen que se emite también en garantía de la propia Administración interesada, constituye un control externo de legalidad previo a que se dicte la Resolución del correspondiente procedimiento.*

*El carácter preceptivo y vinculante del dictamen emitido por este Organismo no puede servir para equipararlo con cualquier informe de cualquier otra Administración o del propio Servicio afectado que sea “preceptivo y determinante” (art. 42.5 LRJAP-PAC), pues estos últimos informes se realizan durante la instrucción del procedimiento (art. 10, de Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, RPAPRP) y, por el contrario, el dictamen del Consejo Consultivo se solicita y se emite una vez terminada la instrucción del procedimiento y concluido el trámite de audiencia al interesado (art. 12 RPAPRP), precisamente para desligarlo del expediente ya instruido”.*

### III

1. Los hechos en los que se basa la reclamación son los siguientes:

La empresa reclamante formalizó con el Ayuntamiento de Arucas un primer contrato para la prestación de servicios complementarios relativos a los ingresos municipales y al mantenimiento y mejora de la Oficina de atención al contribuyente para el Área de Gestión Tributaria, con un plazo de duración de dos años prorrogables, sin que su duración total, incluyendo las prórrogas, pudiera ser superior a 4 años.

Dicho contrato fue prorrogado debidamente en 2004, 2005 y el 12 de mayo de 2006, última prórroga, de carácter provisional, hasta que el Ayuntamiento realizara una nueva adjudicación del contrato. Posteriormente, se inició un nuevo procedimiento de contratación con la misma finalidad, resultando nuevamente adjudicataria la empresa afectada, el cual se formalizó el día 2 de agosto de 2006, con un plazo de duración de un año, con posibilidad de ser prorrogado un año más y concluyó el día 2 de febrero de 2008.

2. El día 10 de julio de 2009, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento adoptó el Acuerdo relativo a la liquidación definitiva de tales contratos, correspondientes a los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 por un importe total de 171.589,93 euros.

3. La empresa afectada se mostró disconforme con los "ajustes" que realizó la Administración en relación con las liquidaciones presentadas por lo que interpuso recurso de reposición contra dicho Acuerdo, que se consideró desestimado por silencio administrativo. Posteriormente (se desconoce su fecha de interposición), se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitándose como procedimiento ordinario nº 432/2010 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Las Palmas de Gran Canaria, en cuya demanda se solicitó la anulación del referido Acuerdo.

4. El 15 de abril de 2013, se dictó Sentencia por la que se estimaron parcialmente las pretensiones de la interesada, declarando la nulidad del Acuerdo y el derecho de la afectada a percibir de la Administración 74.451,87 euros, más los intereses de demora.

## IV

1. En el Fundamento de Derecho séptimo de la Sentencia que sirve de base a la reclamación planteada se desestimó la pretensión de la demandante con respecto al "ajuste 6" de la liquidación del año 2006 del Acuerdo impugnado con base en un informe de la Tesorería municipal en el que se establece que, en aplicación de las condiciones contractuales y contrariamente a lo reclamado por la empresa, que aplica a todos los conceptos el 6,5% de la recaudación líquida en periodo voluntario, sólo le correspondía tal porcentaje en aquellos conceptos en los que el porcentaje de recaudación líquida fuese superior al 85%; porcentaje que sólo se alcanzó en el impuesto sobre actividades económicas, tasa por expedición de documentos, tasa correspondiente a lonjas y mercados y a la tasa por suministro de agua y a los que le era de aplicación el 5% de la recaudación líquida en periodo voluntario.

Continúa diciendo la Sentencia:

*"Los términos de los pliegos y del contrato son claros y no dejan lugar a duda en cuanto a su interpretación. Y si bien es cierto que la cláusula 20 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, establecía como una de las obligaciones del contratista la de presentar, en el plazo de dos meses desde la adjudicación, un programa de trabajo para concepto de ingresos a los que se extienda la colaboración, que garantice que el porcentaje de cobro en voluntaria supere el 85% de cada padrón, la mera presentación de dicho programa de actuación y su aprobación por el Ayuntamiento no conlleva el percibo automático del 6,5% de la recaudación líquida, tal y como parece argumentar la actora en su demanda, sino que la aplicación de este porcentaje, está siempre condicionado a que la recaudación líquida supere el 85%, y ello con independencia de que dicho porcentaje no se haya podido alcanzar por imposibilidad material o por causas imputables al Ayuntamiento.*

*Por tanto, siendo un hecho objetivo que únicamente se alcanzó el porcentaje de recaudación en voluntaria superior al 85% en los conceptos que se especifican en el informe de Tesorería la pretensión de la parte actora de que se aplique el 6,5% a conceptos en los que no se alcanzó dicho porcentaje no resulta procedente, por cuanto la misma no se ajusta a los términos del contrato suscrito entre las partes".*

2. En relación con los ajustes correspondientes a la liquidación definitiva del 2007, por similares motivos a los anteriores se señala en el Fundamento Jurídico octavo de dicha Sentencia que:

*“En lo que respecta al ajuste 2, debe darse por reproducido lo ya expuesto en el fundamento anterior sobre el precio del contrato, en el que se concluyó que el percibo del 6,5% estaba condicionado en el contrato a que el porcentaje de recaudación en voluntaria fuera superior al 85%, requisito que únicamente se cumplió en los conceptos que se especifican en el informe de Tesorería, sin que sea suficiente a estos efectos, con la mera presentación y aprobación del programa de trabajo a que se refiere la cláusula 20 del Pliego de Cláusulas administrativas particulares”.*

Añade a continuación la Sentencia una afirmación, que igualmente se transcribe en el escrito de reclamación, que sirve de base principal a su reclamación:

*“Y si la actora entiende que el 85% no se alcanzó por causas imputables al Ayuntamiento podrá exigir de la Corporación la responsabilidad que estima oportuna por los perjuicios que ello le haya podido causar, pero en modo alguno puede pretender que se le aplique un porcentaje de participación superior cuando no cumplió con la condición expresamente exigida en los pliegos y en el contrato para la aplicación de dicho incentivo, condición que expresamente aceptó al participar en el procedimiento de contratación”.*

3. Por último, en el Fundamento Jurídico noveno de la Sentencia, en relación con la liquidación del ejercicio 2007 sobre la que la empresa alega que la exclusión injustificada de su participación en la gestión de la recaudación de la tasa de suministro de agua para el año 2006, que acordó el Ayuntamiento, le causó un perjuicio económico que no tiene el deber de soportar, se señala:

*“Dicha pretensión no puede tener favorable acogida, pues si bien es cierto que no existió acuerdo expreso de la Corporación en los términos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, no es menos cierto que la recaudación por la que se solicita el abono de la cantidad mencionada no fue realizada por la actora, quien ninguna participación ni colaboración tuvo en la misma, tal y como se reconoce en el escrito de demanda, por lo que no es procedente que se le reconozca, al amparo del contrato suscrito, cantidad alguna por un trabajo que no realizó, todo ello sin perjuicio de las acciones que le pudiera corresponder frente al Ayuntamiento en reclamación de los perjuicios que su actuación le haya podido causar”.*

4. La empresa afectada considera que si bien la Sentencia desestimó dos de los contenidos de su demanda, tiene derecho a que la Administración le indemnice por un total de 122.857,36 euros por el perjuicio económico derivado de la no aplicación

del 6,5% a lo recaudado en 2006 en relación con los tributos referidos y por el perjuicio sufrido por la exclusión de la tasa de abastecimiento de agua, durante el periodo mencionado, pues basándose en la misma documentación y argumentación que presentó con ocasión del proceso judicial, logra demostrar que el hecho lesivo se produce por causas exclusivamente imputables a la Corporación Local.

## V

1. La PR desestima la reclamación, puesto que el órgano instructor considera que no ha resultado demostrado que los perjuicios económicos que refiere la interesada se deban a un incumplimiento de las condiciones del contrato por parte de la Administración; al contrario, se estima que quien incumplió fue dicha empresa interesada, quien ni siquiera llegó a cumplir su propio programa de trabajo.

Además, se considera que la empresa reclamante conocía los hechos que suponen la base de su reclamación, así como sus efectos, mucho antes de la emisión del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local referido, lo que implica la extemporaneidad de su reclamación de responsabilidad patrimonial, de lo que se desprende una causa de inadmisión de la reclamación, cual es la prescripción de la acción ejercitada conforme a lo preceptuado en el art. 142.5 LRJAP-PAC.

2. En este asunto, es preciso realizar varias aclaraciones relativas a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Las Palmas de Gran Canaria, de 15 de abril de 2013, cuya transcripción parcial consta ya en el presente dictamen.

En primer lugar, en la Sentencia no se determina la existencia de unos daños concretos, reales y efectivos que puedan entenderse derivados de los dos hechos lesivos que refiere la interesada en su escrito de reclamación, sino que, como se observa claramente en ella, se lleva a cabo una declaración genérica y abstracta de la posibilidad que tiene la interesada de ejercer su derecho a ser indemnizada si considera que de los mismos ha podido surgir responsabilidad patrimonial imputable a la Administración.

En segundo lugar, tampoco el contenido de la Sentencia y el sentido del fallo - que no ha de olvidarse que en relación con los hechos referidos en este supuesto desestima lo reclamado por la interesada- constituyen, directa o indirectamente, *per se* un hecho lesivo generador de un daño real y efectivo, pues cuando se anula el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, por considerar que algunos de los ajustes contenidos en las liquidaciones practicadas son contrarios a Derecho, se establecen

las cantidades que la Administración le adeuda a la interesada, en total 74.451,87 euros, que reconoce a su favor.

Asimismo, también se ha de tener en cuenta que la reclamación de responsabilidad patrimonial señala, tras afirmar que en su demanda judicial se contenían todos los argumentos y documentación probatoria que sustentaban su pretensión, que *“a continuación se vuelven a presentar todos los argumentos y documentación probatoria, siendo la base argumental en la que se fundamenta la presente reclamación patrimonial”*; lo que demuestra que, en este caso, no se añade ni argumento ni prueba distinta a las empleadas en la demanda judicial.

3. La primera cuestión a tratar es la relativa a la prescripción del derecho a reclamar por los daños y perjuicios que se consideran derivados de la actuación administrativa referida con anterioridad.

En este supuesto, la PR considera que el *dies a quo* no es la fecha en que se dictó la Sentencia sino que sería el 15 de diciembre de 2006, fecha en que se aprueba el “programa de trabajo de recaudación” (si bien la empresa manifiesta que se le notificó dicho escrito el 17 de diciembre de ese año) *“pues el detrimento patrimonial alegado, el beneficio pretendido y no obtenido a consecuencia de un hipotético incumplimiento objetivamente no estipulado y no pactado, supuestamente era conocido por X., S.L. desde esa fecha”*.

No podemos aceptar tal interpretación, pues de la documentación obrante en el expediente se desprende una actividad de la reclamante en defensa de sus *pretensiones de alcanzar el porcentaje de recaudación del 85% en periodo voluntario que hacen inaplicable el instituto de la prescripción que, no podemos olvidar, es de aplicación restrictiva*.

Por el contrario, entendemos que el momento en el que el hecho lesivo se produce de manera efectiva y concreta es cuando adquiere firmeza en vía administrativa el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 10 de julio de 2009, momento en el que “los ajustes” mencionados se realizaron de manera definitiva, conociendo la interesada el precio final que se le abonaría por la realización de la prestación contratada y ejecutada.

No consta en el expediente la fecha en que se interpuso el recurso de reposición. A efectos puramente teóricos, tomaremos como referencia los plazos máximos legalmente establecidos, dando como resultado que el citado Acuerdo, cuyo recurso

de reposición fue desestimado por silencio administrativo, se debe entender que ha adquirido firmeza en vía administrativa el día 13 de septiembre de 2009 (art. 48 LRJAP-PAC).

Asimismo, en relación con esta cuestión, también se desconoce por parte de este Consejo Consultivo cuándo se presentó el recurso contencioso-administrativo. Sí se sabe que, salvo en lo que se refiere al plazo para dictar Sentencia, se cumplieron todos los plazos establecidos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), tal y como se señala en el antecedente de hecho tercero de la misma.

Por lo tanto, partiendo de que la demanda se formalizó el 3 de marzo de 2011 y de lo establecido en los arts. 46.1, pero también en los arts. 47, 48 y 52 LRJCA, parece poco probable entender que se presentara el recurso contencioso-administrativo antes del día 13 de septiembre de 2010, lo que implicaría que cuando la interesada acudió a la vía judicial para impugnar el Acuerdo, ya habría prescrito el plazo para reclamar la posible responsabilidad patrimonial de la Administración dimanante del hecho lesivo. Todo lo anterior obliga a concluir que, una vez tramitado el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, se debería desestimar la reclamación por dicho motivo.

4. Sin embargo, y dadas las peculiares circunstancias derivadas de la falta de información señaladas en el apartado anterior, aun cuando ello no hubiera sido así y la reclamación de responsabilidad patrimonial se hubiese presentado en tiempo y forma, se ha de tener en cuenta lo anteriormente expuesto sobre el contenido de la Sentencia (de la que desconocemos si fue o no recurrida en apelación) para igualmente concluir que la PR desestimatoria de la reclamación es ajustada a Derecho pues, en modo alguno la reclamante ha logrado probar -y a ella le incumbe dicha carga- los hechos lesivos imputables a la Administración y por la que ésta deba responder.

Al contrario, es en el informe de la Tesorería Municipal (folios 304 a 306 del expediente) donde constan razonamientos fundados, que hacemos nuestros, que impiden imputar a la Administración responsabilidad alguna en los términos en que se reclama.

5. Por todo ello, no se considera probada la existencia de relación causal entre el actuar administrativo y los daños reclamados, siendo, por tanto, la PR de sentido desestimatorio conforme a Derecho.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución sometida a dictamen se considera conforme a Derecho.