



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 1 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Telde en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños económicos ocasionados como consecuencia de la vigencia de los Decretos 2.398 y 4.790 (EXP. 53/2020 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Telde mediante escrito de 5 de febrero de 2020, con registro de entrada en este Organismo el día 10 de febrero, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños económicos causados a un particular durante la vigencia de los Decretos con números 2.398 y 4.790, al haber quedado anulados con posterioridad mediante Sentencia Judicial.

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen la otorga el apartado 3 del art. 12 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

La cuantía reclamada por el interesado, superior a 6.000 euros, determina la preceptividad del dictamen, siendo competente el Consejo Consultivo para emitirlo y estando legitimado el Alcalde para solicitarlo, según el art. 11.1.D.e) de la citada ley, en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. El fundamento fáctico de la pretensión indemnizatoria descansa en las alegaciones presentadas por el afectado en su escrito de reclamación en el que señala:

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

1.- Que el dicente es titular de las Licencias Municipales de Auto-Taxis de Telde n.º (...) y (...).

2.- Que el Ayuntamiento dictó con fecha de 2 de julio de 2012 el Decreto n.º 2.398 y con fecha de 28 de diciembre de 2012, dictó el n.º 4.790, por el que se aprobaba la implantación de una medida correctora para regular los servicios procedentes de las agencias de viajes y/o turoperadores.

3.- Que mediante Sentencia dictada con fecha de 29 de febrero de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Las Palmas, en el Procedimiento Ordinario n.º 43/2013, seguido a instancias del Sr. (...) y otros, se declaró la nulidad del Decreto n.º 4.790 de 28 de diciembre de 2012 por el que se aprueba la implantación de una medida correctora para regular los servicios procedentes de agencias de viaje y/o turoperadores y el punto 16 del Decreto 2.398, de 2 de julio de 2012. Contra dicha Sentencia se interpuso Recurso de Apelación que se siguió bajo el n.º 4/2017 en la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. En dicho Procedimiento se dictó Sentencia el 6 de mayo de 2018, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia y declarándola ajustada a Derecho.

4.- Que desde la implantación de las medidas correctoras (Decreto 4.790 y punto 16 del Decreto 2.398) hasta la finalización de la substanciación de la causa judicial abierta, ha generado una serie de perjuicios en la actividad empresarial del exponente que se vio privado de ejercer con libertad y que dio lugar a una importante merma de ingresos, al tener que dejar sin efecto contrataciones efectuadas con agencias de viajes y turoperadores.

5.- Que además fue sancionado indebidamente por la Corporación durante dicho periodo, mediante la incoación de los respectivos procedimientos sancionadores, cuyas resoluciones fueron impugnadas, tanto en vía administrativa, como en vía contencioso-administrativa, siendo los Juzgados y Tribunales quienes le tuvieron que dar la razón, generando mayor coste.

6.- Que los perjuicios generados resultan de lo siguiente:

1º) Se impidió llevar a cabo los servicios en el aeropuerto que, como el resto de compañeros correspondía hacer, un día sí y un día no, siendo seis los servicios de media a realizar cada uno de los 15 días, lo que da un total de 90 servicios mensuales.

De los 90 servicios, la mitad tenían un trayecto hacia la zona sur con un precio de la prestación de 50,00 € y la otra mitad estaban dirigidos hacia Las Palmas de Gran Canaria, con un precio de servicio de 35,00 €.

En consecuencia, el importe mensual ascendería a (45 servicios X 50,00 €) + (45 servicios X 35,00 €) = 2.250,00 € + 1.575,00 € = 3.825,00 € mensuales.

3.825,00 € X 12 meses = 45.900,00 €.

Cada expediente sancionador excluía del servicio durante 16 días, siendo 21 los expedientes.

2º) Asimismo, en la impugnación de las resoluciones tuvo un gasto por 19 expedientes de:

- Escritos de alegaciones y recursos en vía administrativa: 1.575 €.
- Recursos Contencioso Administrativos contra las sanciones: 14.700 €.
- Tasas Judiciales: 7.728 €.
- Recurso contencioso contra Decretos P/P: 8.800 €.

Manifiesta que los daños quedan suficientemente acreditados con la documentación adjunta y la contenida en los expedientes que obran en el Ayuntamiento.

Se relaciona como documentos adjuntos:

- Sentencias.
- Se remite a los expedientes administrativos que constan.

Finaliza el escrito solicitando se tenga por cursada reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración Pública y siguiendo el procedimiento por sus trámites, se dicte resolución por la que se acuerde el derecho a la indemnización a favor del reclamante en las cantidades reflejadas en el cuerpo del escrito, así como el incremento previsto en la Ley del 20%.

4. En el procedimiento tramitado, el reclamante ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de la citada Administración al aprobar las disposiciones normativas que implantaban las medidas correctoras para regular los servicios de las agencias de viajes y/o turoperadores, declaradas posteriormente nulas mediante sentencia judicial, pudiendo, por tanto, iniciarlo.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración concernida, a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

5. Concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio, regulado en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollados en los arts. 32 a 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Además, la LRJSP, en su art. 32, regula los principios de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

6. A la tramitación del procedimiento en que se aprobó el presente Dictamen le resultó de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado RD se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a este procedimiento consultivo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

II

En el expediente consta la realización de los siguientes trámites:

Primero.- Con fecha 5 de julio de 2019 se dicta el Decreto n.º 464 por el Concejal de Gobierno del Área de *«Administración Municipal y Seguridad Ciudadana»* del Ayuntamiento de Telde, en materia de Transportes, de lo que recibe notificación el interesado el 9 de julio de 2019, asimismo se notifica a la aseguradora municipal, constando rechazada el 23 de julio de 2019, sin que figure su recepción, y a la Jefa de Servicio de Transportes del Ayuntamiento, que lo recibe el 8 de julio de 2019.

Segundo.- Con fecha de 22 de julio de 2019 se presenta escrito de alegaciones por el interesado, dando por reproducida la documental aportada, y adjuntando nueva documentación consistente en:

- Minutas por escritos de alegaciones y recursos administrativos previos Juzgado de lo Contencioso- Administrativo.

- Minutas por Recurso Contencioso-Administrativo en impugnación de Decretos.

- Justificante de pago de Tasas Judiciales Contencioso-Administrativo.

- Minuta por Recursos Contencioso-Administrativo Sanciones.

- Se señalan los Juzgados y Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas de Gran Canaria en los Procedimientos en los que ha sido parte el propio Ayuntamiento y en el que ha intervenido el suscribiente: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas: P.O. 210/2014. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas: P.O. 88/2014.

- Expedientes Sancionadores seguidos en el Ayuntamiento respecto a las Licencias Municipales de Auto-Taxis n.º (...) y (...), y en especial, los siguientes: Expediente n.º 762/2013, Expedientes n.º 787/2013, Expediente n.º 769/2013, Expediente n.º 757/2013, Expediente n.º 773/2013, Expediente n.º 777/2013, en los que se dictaron las respectivas Resoluciones del Concejal de Gobierno del Área de Tráfico y Transportes acordando la imposición de las correspondientes sanciones de exclusión en la prestación del servicio del recinto aeroportuario durante determinados días por la presunta comisión de dos infracciones graves a lo previsto en el art. 116, puntos 3 y 4 del Reglamento del Auto-Taxis del Municipio de Telde.

- Testifical: Que se tome declaración, previa citación a los testigos relacionados, siendo un total de cuatro personas (...).

Tercero.- Por medio de Decreto n.º 5588, de 5 de agosto de 2019, dictado por el Concejal de Gobierno del Área de «*Administración Municipal y Seguridad Ciudadana*» del Ayuntamiento de Telde, en materia de Transportes, se amplía el plazo máximo para resolver, puesto que «*Durante los meses de julio, agosto y septiembre son meses en que el personal de este Ayuntamiento pasa a disfrutar sus periodos de vacaciones anuales, con el consiguiente retraso en el cumplimiento de la mayoría de los trámites, agravado con el hecho de la escasez de funcionarios/as existente en este Ayuntamiento, circunstancia que imposibilita su reemplazamiento*». De ello recibe notificación el interesado el 9 de agosto de 2019. También se notifica a la aseguradora municipal sin que conste su recepción.

Cuarto.- Tras requerir al interesado para mejorar su reclamación mediante la aportación de determinada documentación, de lo que es notificado el 25 de octubre

de 2019, aquél viene a subsanar su reclamación por medio de escrito presentado el 6 de noviembre de 2019. En el mismo aporta «*Certificación emitida por (...), actuando en calidad de Presidente de la Sociedad (...), con fecha de 27/10/2019, haciendo constar, entre otras cosas, que: La L.M. (...), no prestó servicio de taxi alguno, con origen en el aeropuerto de G.C., en el periodo comprendido entre el día 24/12/2014 hasta el 26/02/2015. La L.M. (...), no prestó servicio de taxi alguno, con origen en el aeropuerto de G.C., en el periodo comprendido entre el día 17/12/2013 hasta el 15/03/2015*».

Sin embargo, dado que la documentación aportada es insuficiente, es nuevamente instado a complementarla solicitándole: Declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los ejercicios 2010 a 2018, donde figure como declarante; y Modelo 131, relativo a Autoliquidación del Pago Fraccionado de Actividades económicas en estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donde figure como declarante, correspondientes a los periodos comprendidos entre el ejercicio 2010 y 2019. Mas, notificado el 8 de noviembre de 2019, sin que, habiendo concluido el plazo, se haya aportado lo solicitado.

No obstante, el 21 de noviembre de 2019 el reclamante aporta nueva documentación. Se aportan copia de los Modelos 131, relativos a Autoliquidaciones del Pago Fraccionado de Actividades económicas en estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondientes a los ejercicios 2015 a 2019 y Declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Modelo 100) correspondiente a los ejercicios 2014 a 2018.

No se aportan los Modelos 131 de ingresos a cuenta correspondientes a los ejercicios 2010 a 2014, ni las Declaraciones del I.R.P.F. (Modelo 100), correspondientes a los ejercicios 2010 a 2013, por lo que no se puede establecer una comparación entre los rendimientos declarados durante los ejercicios 2010 a 2011, con los declarados durante los periodos comprendidos entre los ejercicios 2012 a 2018, periodo afecto a la reclamación patrimonial y, en consecuencia, valorar si realmente ha habido merma en los rendimientos empresariales durante este periodo, en comparación con los ejercicios precedentes.

Quinto.- Se emite informe de la instructora del procedimiento donde pone de manifiesto:

«*A. En relación con lo reseñado en el apartado E del informe emitido por la Jefa de Servicio de Transportes con fecha de 20/11/2019, obrante en el expediente,*

donde consta que durante el periodo de vigencia de los Decretos en cuestión, (...), fue sancionado, en su calidad de titular de las Licencias Municipales de Auto-Taxis N^{os} (...) y (...), por infracción a lo establecido en determinados artículos del Reglamento del Auto-Taxis del Municipio de Telde vigente en aquel momento y Decretos 2.398, de fecha 02/07/2012 y 4.790, de fecha 28/12/2012, con base en determinados expedientes que se enumeran en el mismo, cabe resaltar que en dichos procedimientos sancionadores instruidos contra (...), se acordó imponer la sanción de exclusión en la prestación del servicio del recinto aeroportuario durante determinados días, si bien, cabe aclarar que en ningún momento se le retiró las Licencias Municipales de Auto-Taxis en cuestión al Sr. (...), quién podía y debía continuar la prestación del Servicio de Auto-Taxis en el resto de paradas del municipio.

B. Habiéndose requerido a (...), para que aportase al expediente:

- Modelo 131, relativo a Autoliquidación del Pago Fraccionado de Actividades económicas en estimación +objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondientes a los ejercicios 2010 a 2019.

- Declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los ejercicios 2010 a 2018.

Por parte del Sr. (...), se aporta copia de los Modelos 131, relativos a Autoliquidaciones del Pago Fraccionado de Actividades económicas en estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondientes a los ejercicios 2015 a 2019 y Declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Modelo 100) correspondiente a los ejercicios 2014 a 2018.

Analizados dichos documentos, se observa lo siguiente:

1. En relación al Modelo 131 y de acuerdo con la documentación aportada, se observa que el rendimiento medio mensual declarado a la Agencia Tributaria es de:

- Ejercicio 2015: 731,50 €.

- Ejercicio 2016: 958,72 €.

- Ejercicio 2017: 2.532,84 €.

- Ejercicio 2018: 1.709,92 €.

- Ejercicio 2019: 2.415,70 €.

2. En cuanto al Modelo 100, se aporta las declaraciones del I.R.P.F. correspondiente a los ejercicios 2014 a 2018, no aportándose las correspondientes a los ejercicios 2010 a 2013.

Comoquiera que por parte del Sr. (...), no se aportan los Modelos 131 de ingresos a cuenta correspondientes a los ejercicios 2010 a 2014, ni las Declaraciones del I.R.P.F. (Modelo 100), correspondientes a los ejercicios 2010 a 2013, no se puede establecer una comparación entre los rendimientos declarados durante los ejercicios 2010 a 2011, con los declarados durante los periodos comprendidos entre los ejercicios 2012 a 2018, periodo afecto a la reclamación patrimonial y, en consecuencia, valorar si realmente ha habido merma en los rendimientos empresariales durante este periodo, en comparación con los ejercicios precedentes. Todo ello, teniendo en cuenta lo ya dicho, respecto a que en ningún momento se le retiró las Licencias Municipales de Auto-Taxis en cuestión al Sr. (...), quién podía y debía continuar la prestación del Servicio de Auto-Taxis en el resto de paradas del municipio.

C. Por último y, en relación con las pruebas propuestas por el reclamante sobre toma de declaraciones a testigos, donde se propone a cuatro taxistas de este municipio, por parte de la instructora del procedimiento que suscribe se considera irrelevante la práctica de dicha prueba testifical, ya que, no aportarían más información que la ya incorporada en el procedimiento, si bien, se considera necesario que por parte del Sr. (...) se pruebe fehacientemente, mediante la presentación de pruebas documentales suficientes las cantidades reclamadas en concepto de responsabilidad patrimonial, entre las que se pueden citar como por ejemplo los Modelos 131 de ingresos a cuenta correspondientes a los ejercicios 2010 a 2014 y las Declaraciones del I.R.P.F. (Modelo 100), correspondientes a los ejercicios 2010 a 2013, al objeto de poder comprobar las cantidades declaradas como rendimientos por dicha actividad durante dichos ejercicios, y compararlas con las declaradas con las de los ejercicios 2012 a 2018, al objeto de valorar con exactitud, las cantidades que realmente dejaron de percibir durante este último periodo, en su caso».

Sexto.- El 18 de diciembre de 2019, el interesado presenta escrito en el que señala que se autoriza al Ayuntamiento para que pueda verificar en su caso, las declaraciones de la renta ante la Agencia Tributaria y con el que aporta copia auténtica de certificado de la Administración Tributaria en el que se señala que respecto a los ejercicios prescritos, no pueden atender a su solicitud de certificado

de IRPF -en concreto, de los ejercicios 2010 a 2013 y copia del modelo 131 de los mismos ejercicios fiscales-.

Séptimo.- El 15 de enero de 2020 se emite informe por parte de la Asesoría Jurídica en el que, entre otras cosas se señala, tras exponer los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, insiste en la doctrina de que la anulación de un acto administrativo por sentencia no da lugar a una responsabilidad automática de la Administración, siendo preciso para determinar si la hay o no que se examine si concurren los requisitos antes referidos, que, en el presente caso no concurren.

Octavo.- Se ha emitido informe por la Jefa del Servicio de Transportes, donde hace constar:

«B. Se constata que la reclamación patrimonial interpuesta contra este Ayuntamiento se fundamenta en el hecho de que, “desde la implantación de las medidas correctoras recogidas en punto 16 del Decreto 2.398, de fecha 02/07/2012 y Decreto 4.790 de fecha 28/12/2012, hasta la finalización de la substanciación de la causa judicial abierta, esto es el 06/05/2018”, ha generado una serie de perjuicios en la actividad empresarial del exponente al verse privado de ejercer con libertad y que dio lugar a una importante merma de ingresos, al tener que dejar sin efecto contrataciones efectuadas con agencias de viajes y turoperadores, si bien, por parte del Sr. (...), NO se aporta al procedimiento:

- Documentos que acredite que tenía formalizada la contratación de algún servicio de Auto-Taxis con alguna Agencia de Viaje o Turoperadores que tuviera que dejar sin efecto, durante el citado periodo.

- Documento alguno expedido por alguna Agencia de Viaje o Turoperadores, acreditativos de que por parte del Sr. (...) se rechazara alguna petición de servicio a las mismas o rehusara a algún contrato suscrito de prestación de dichos servicios, durante el periodo de efectiva aplicación de los Decretos.

- Documentos que acredite que tenía formalizada la contratación de algún servicio de Auto-Taxis con alguna Agencia de Viaje o Turoperadores, en periodos anteriores a la entrada en vigor de los Decretos y, en su caso, facturación emitida por las citadas entidades durante dichos periodos.

En consecuencia, NO queda suficientemente acreditado por el Sr. (...), que la totalidad de la merma de ingresos que tuvo durante los ejercicios 2013 a 2018 (Plena

crisis económica en España), derivase única y exclusivamente de la aplicación de los Decretos en cuestión, máxime cuando no aporta ningún documento acreditativo de contratación de servicios con alguna Agencia de Viaje o Turoperadores, incumpléndose por tanto lo establecido en el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 32.2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

C. Por otro lado, se hace necesario analizar el contexto en el que se dictaron los Decretos municipales afectos a la reclamación patrimonial, así como las circunstancias que dieron lugar a los mismos.

En este sentido, analizados los soportes documentales e informáticos obrantes en esta Unidad Administrativa, se ha podido constatar lo siguiente:

1. Hay que tener en cuenta que la prestación del servicio en las paradas ubicadas en el aeropuerto de Gran Canaria corresponde conjuntamente a los Municipios de Telde e Ingenio en el porcentaje de 60% vehículos de Telde y 40% vehículos de Ingenio. Esta circunstancia origina que el 50% de las licencias de auto taxis de Telde se encuentran de turno cada día para atender el servicio en el recinto aeroportuario y, consecuentemente, el otro 50% debe atender los servicios de auto taxis en el resto de las paradas del municipio con el fin de que éstas no queden desatendidas.

2. El Reglamento de Auto-Taxis del Municipio de Telde, vigente durante el periodo comprendido entre el 18/06/2011 hasta el 20/11/2017, en su artículo 109, bajo el epígrafe "Los Servicios de Agencias de Viajes", establecía que:

1. Los servicios de Agencias de Viaje, serán contratados y gestionados íntegramente por el Órgano Intermunicipal y serán realizados, de forma exclusiva, por los vehículos Auto-Taxis que se encuentren de turno, por el orden en que le corresponda, sin que puedan negarse a su prestación.

2. El precio establecido en el contrato para la prestación de viajes de Agencias será un precio mínimo determinado por el Órgano Intermunicipal.

3. La prestación de viajes de Agencias será de carácter obligatorio para todos los titulares de Licencias que presten servicio en la parada del Aeropuerto de Gran Canaria, sin perjuicio de su derecho a renunciar a la prestación del servicio en dicha parada, lo que originará que únicamente podrá prestar sus servicios en el resto de las paradas del Municipio.

3. Mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Telde, en sesión celebrada el día 27/01/2012, quedó aprobada la constitución de una Comisión Intermunicipal entre los Ayuntamientos de Telde e Ingenio para el análisis, valoración y formulación de propuestas en relación a la prestación del servicio de auto taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria. Acuerdo similar fue adoptado en el Ayuntamiento de la Villa de Ingenio.

La Comisión se encontraba integrada por:

- El/La Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Telde.
- El/La Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Ingenio.
- El/La Concejal de Policía del Ayuntamiento de Telde.
- El/La Concejal de Policía del Ayuntamiento de Ingenio.
- El/la Técnico de Transportes del Ayuntamiento de Telde.
- El/La Técnico de Transportes del Ayuntamiento de Ingenio.
- El/La Asesor /a Jurídico/a del Ayuntamiento de Telde a designar por el mismo.
- El Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Ingenio a designar por el mismo.
- El Jefe de la Policía Local de Telde o agente en quien delegue.
- El Jefe de la Policía Local de Ingenio o agente en quien delegue.

4. La Comisión Intermunicipal Telde-Ingenio citada, en sesión celebrada el día 22/06/2012, en el punto 2 del Orden del día, se aprobó por unanimidad la implantación de las medidas correctoras que se describen en la misma, entre las que se encuentra la señalada con el N° 6, que textualmente dice:

“Los denominados Viajes de Agencia que concierten todas y cada una de las licencias y/o asociaciones deberán ser comunicadas al Servicio de Apuntadores, siendo distribuidos por éstos a las licencias que se encuentren de turno y en base al orden que le corresponda en la cola, dándole a dichos servicios la condición de Carreras.

Las diversas asociaciones y en un plazo no superior a 5 meses, elaborarán una carta de precios para su aplicación en los servicios denominados `Viajes de Agencia`, la cual deberá ser aplicada en los contratos que se firmen con las diferentes agencias de viajes, todo ello, al objeto de adoptar un criterio único para la prestación del servicio (...).”

5. Al objeto de darle aplicabilidad y eficacia al acuerdo de la Comisión Intermunicipal Telde-Ingenio citado, por el Concejal Delegado de Transportes del M.I. Ayuntamiento de Telde, se dictó el Decreto N° 2.398, de fecha 02/07/2012, fundamentado en los siguientes hechos y motivos:

- Visto que el Servicio de Auto-Taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria viene siendo prestado por las Licencias correspondientes a los Municipios de Ingenio y Telde, realizándose a través de turnos mediante los cuales Ingenio aporta el 40% y Telde el 60% de la flota necesaria para la realización de los mismos.

- Visto que históricamente han sido necesarias acciones conjuntas entre los Ayuntamientos de Ingenio y Telde para la gestión de los asuntos referentes a la prestación de dichos servicios en el Aeropuerto.

- Vistos los numerosos problemas que surgen día a día en dicho recinto, y que están desencadenando en una mala prestación del servicio, así como en una mala imagen del servicio público en general, todo ello derivado por las continuas discrepancias que se suscitan entre los taxistas de ambos municipios en cuanto a la forma en que se realiza la carga, así como por la irrupción de otras empresas de transporte que sin autorización operan en el Aeropuerto, vulnerando de esa forma normativas existentes al respecto.

- Visto que, en sus respectivas sesiones plenarias del mes de enero, los Ayuntamientos de Ingenio y Telde aprobaron la constitución de la Comisión Intermunicipal para la Gestión del Servicio de Auto-Taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria.

- Visto que, desde el mes de febrero del presente año, y con carácter mensual se vienen celebrando reuniones de la Comisión Intermunicipal para la Gestión del Servicio de Auto-Taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria, comisión en la que se integran las áreas de Transportes y Policía de los municipios de Ingenio y Telde.

- Visto que, en las diversas sesiones celebradas por dicha Comisión, se han ido elaborando diversas propuestas para mejorar el servicio de Auto-Taxi en el Aeropuerto, aplicando las normativas vigentes en la actualidad y dando audiencia a las asociaciones del sector para que realizasen aportaciones a las mismas.

- Visto que en la sesión celebrada el pasado viernes 22/06/2012, y contando con la presencia de todas las asociaciones del sector, así como los responsables de las áreas de Transportes, Tráfico y Policía de ambos Ayuntamientos, se aprobó por

unanimidad un paquete de medidas correctoras para su aplicación en el servicio del Aeropuerto de Gran Canaria.

- *Visto el Informe del Jefe de Servicio de Tráfico, Transportes, Parque Móvil, etc., de fecha 28/06/2012 (trascrito en el cuerpo del Decreto)”.*

6. Posteriormente y con fecha de 28/12/2012, se dicta el Decreto 4.790, en cuya exposición de motivos consta:

- *Vistas las acciones ejecutadas por los Ayuntamientos de Ingenio y Telde, a través de la Comisión Intermunicipal para la Gestión del Servicio de Auto- Taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria, orientadas todas ellas a la mejora de dicho servicio, estableciendo para ello métodos que promulguen un trato igualitario entre todos los agentes implicados.*

- *Visto que, dentro de esas acciones, se aprobó mediante Decreto de la Alcaldía, un paquete de medidas correctoras orientadas a reorganizar y mejorar la carga de servicios en el recinto aeroportuario.*

- *Visto que, en dicho decreto, concretamente en su apartado primero punto 16 se acordó regular los servicios procedentes de Agencias de Viajes y/o Turoperadores, estableciendo para ello unas normas que tendrían vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012, dado que ese plazo es el mismo que le les concedía a las asociaciones del sector para acordar definitivamente en una mesa de trabajo, las nuevas normas que se aplicarían a partir del 1 de enero de 2013.*

- *Visto el acuerdo alcanzado por las asociaciones del sector en dicha mesa de trabajo, en la que estuvieron presentes los representantes de la Comisión Intermunicipal para la Gestión del Servicio de Auto-Taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria.*

7. Dichos Decretos fueron recurridos, por (...) y otros, ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 1 de Las Palmas, donde se dictó Sentencia declarando la nulidad del Decreto Nº 4.790 de 28 de diciembre de 2012 por el que se aprueba la implantación de una medida correctora para regular los servicios procedentes de agencias de viaje y/o turoperadores y el punto 16 del Decreto 2.398, de 2 de julio de 2012.

Contra dicha Sentencia se interpuso Recurso de Apelación ante la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

Canarias, donde se dictó Sentencia el 06/05/2018, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia y declarándola ajustada a Derecho».

Se aportan facturas relativas a honorarios de letrados y otros gastos afectos a procedimientos judiciales seguidos contra dichos Decretos, cuando ya la Administración ha sido condenada en costas, en relación con dichos procedimientos judiciales; Las facturas y otros documentos que se aportan figuran a nombre de otras personas y, además, las mismas por idéntico importe son aportadas por varias personas más que han presentado reclamación patrimonial a la Administración, por circunstancias y motivos idénticos; asimismo, se aportan facturas relativas a honorarios de letrados y otros gastos afectos a procedimientos judiciales seguidos contra procedimientos sancionadores, no afectos única y exclusivamente a dichos Decretos, donde además la Administración ha sido condenada en costas en cada uno de ellos.

El informe continúa más adelante señalando:

«E. Cierto es que durante el periodo de vigencia de los Decretos en cuestión, (...), fue sancionado, en su calidad de titular de las Licencias Municipales de Auto-Taxis N° (...) y (...), por infracción a lo establecido en determinados artículos del Reglamento del Auto-Taxis del Municipio de Telde vigente en aquel momento y Decretos 2.398, de fecha 02/07/2012 y 4790, de fecha 28/12/2012 (...)».

Igualmente señala el informe que algunas de las sanciones impuestas se habían ejecutado y otras se encontraban suspendidas.

Noveno.- Mediante oficio se pone de manifiesto el expediente al interesado, con el correspondiente trámite de audiencia, con carácter previo a la elaboración de la Propuesta de Resolución, documento que fue debidamente notificado al mismo, con fecha de 21 de enero de 2020, así como a la aseguradora municipal, el 16 de enero de 2020.

Décimo.- El 30 de enero de 2020 (si bien en evidencia errata de la misma se señala el año 2022), comparece el interesado, quien, consulta el expediente, presentando su escrito de alegaciones el 3 de febrero de 2020 al que adjunta documentación.

Decimoprimer.- Finalmente se emite la Propuesta de Resolución, que se somete a dictamen de este Consejo.

III

1. La Propuesta de Resolución es de carácter desestimatorio porque el órgano instructor considera, entre otros motivos, que la documentación aportada por el interesado era insuficiente, inconcreta y la indemnización, no evaluable económicamente. Además, que la misma no prueba con exactitud los importes reclamados en su solicitud inicial, así como tampoco demuestra que todo lo reclamado derivase única y exclusivamente de la aplicación de los Decretos dictados por la citada Administración y declarados nulos por sentencia Judicial.

2. Entrando en el fondo del asunto, y como se ha señalado por este Consejo en anteriores ocasiones y en especial, en el reciente Dictamen 8/2020, de 16 de enero, emitido en asunto similar al que ahora nos ocupa:

«cierto es que los Decretos alegados por el afectado han sido anulados por vía judicial, pero no podemos ignorar que la anulación en la vía jurisdiccional de una disposición de la Administración no da lugar en sí misma y en todo caso a determinar la existencia de responsabilidad de la Administración, por lo que para determinar si surge el derecho a la indemnización, el interesado deberá hacer uso debido de la carga probatoria».

3. Por lo que se refiere, tanto al hecho lesivo, como al nexo causal y, especialmente a los daños alegados por el interesado, entendemos que no se ha probado que en el presente supuesto se hayan producido tales, y que hayan derivado de las disposiciones normativas a las que se achaca, ni que revistan el carácter de evaluables económicamente e individualizados. Así se deriva claramente del pormenorizado informe del Servicio antes transcrito, y del informe elaborado por la instructora del procedimiento, que analiza la documental aportada.

Así, en sus conclusiones, el informe del Servicio aludido, tras analizar la documentación aportada, señala:

«1.- El reclamante fundamenta su pretensión en la anulación del punto 16 del Decreto 2.398, de fecha 02/07/2012 y Decreto 4.790, de fecha 28/12/2012, por sentencia judicial firme, circunstancia que no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización reclamada, ya que los mismos fueron dictados por Órgano competente de este Ayuntamiento; se encontraban debidamente motivados; consensuados con el Ayuntamiento de la Villa de Ingenio “donde se aprobaron Decretos con idéntico contenido” y con las Entidades Representativas del sector del

Taxi de Telde e Ingenio, siendo su único objetivo la mejor regulación y prestación del servicio de Auto-Taxi en el Aeropuerto de Gran Canaria y simultáneamente, garantizar la prestación del servicio de Auto-Taxis en el resto de paradas del municipio, no ubicadas en el recinto aeroportuario, ya que si el 50% de Auto-Taxis de Telde se encuentra prestando Servicio en el aeropuerto por turno y el resto de los vehículos lo hacen por contratos con Agencias de Viajes y/o Turoperadores, las paradas del resto del Municipio se queda sin Auto-Taxis.

2.- No queda suficientemente probada la existencia de relación causal, es decir, que el daño patrimonial presuntamente sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios público.

3.- No ha quedado suficientemente acreditada la realidad del resultado dañoso reclamado, ya que, analizando la totalidad de la documentación aportada por (...), se ha podido constatar que:

- Se aportan facturas relativas a honorarios de letrados y otros gastos afectos a procedimientos judiciales seguidos contra dichos Decretos, cuando ya la Administración ha sido condenada en costas, en relación con dichos procedimientos judiciales.

- Las facturas y otros documentos que se aportan figuran a nombre de otras personas y, además, las mismas por idéntico importe son aportadas por varias personas más que han presentado reclamación patrimonial a la Administración, por circunstancias y motivos idénticos.

- Se aportan facturas relativas a honorarios de letrados y otros gastos afectos a procedimientos judiciales seguidos contra procedimientos sancionadores, no afectos única y exclusivamente a dichos Decretos, donde además la Administración ha sido condenada en costas en cada uno de ellos.

- No se acredita debidamente la totalidad de la deuda reclamada, basándose en suposiciones y valoraciones hipotéticas, sin concreción alguna.

- Las sanciones impuestas en los procedimientos sancionadores citados fueron por infracción a lo establecido en determinados artículos del Reglamento del Auto-Taxis del Municipio de Telde vigente en aquel momento y Decretos 2.398, de fecha 02/07/2012 y 4790, de fecha 28/12/2012, y no sólo por los Decretos objeto de la reclamación patrimonial.

Por tanto, se considera que la solicitud de reclamación patrimonial a la Administración, a juicio de la funcionaria informante, debe ser desestimada, por los motivos expuestos».

En este mismo sentido, el informe de la instructora, señalaba:

«Comoquiera que por parte del Sr. (...), no se aportan los Modelos 131 de ingresos a cuenta correspondientes a los ejercicios 2010 a 2014, ni las Declaraciones del I.R.P.F. (Modelo 100), correspondientes a los ejercicios 2010 a 2013, no se puede establecer una comparación entre los rendimientos declarados durante los ejercicios 2010 a 2011, con los declarados durante los periodos comprendidos entre los ejercicios 2012 a 2018, periodo afecto a la reclamación patrimonial y, en consecuencia, valorar si realmente ha habido merma en los rendimientos empresariales durante este periodo, en comparación con los ejercicios precedentes. Todo ello, teniendo en cuenta lo ya dicho, respecto a que en ningún momento se le retiró las Licencias Municipales de Auto-Taxis en cuestión al Sr. (...), quién podía y debía continuar la prestación del Servicio de Auto-Taxis en el resto de paradas del municipio».

En el ya citado Dictamen 8/2020, señalábamos:

«Como este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de señalar en su Dictamen 372/2016, de 17 de noviembre, entre otros, y de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con esta cuestión:

“Por último, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, de la Audiencia Nacional, de 12 de febrero de 2013, efectúa un desarrollo de la doctrina anteriormente referida, que resulta especialmente, aplicable a este supuesto que nos ocupa, señalándose que:

Ex artículo 139.2 de la Ley 30/1992 “en todo caso, el daño alegado debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”, lo que implica que el daño debe ser real, cierto y determinado, sin que sean estimables los daños hipotéticos, potenciales, contingentes, dudosos o presumibles, y sin que tampoco sea bastante la mera frustración de una expectativa. El daño, además, debe estar acreditado, pues la indemnización no puede pivotar sobre parámetros eventuales o posibles.

La jurisprudencia viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que el particular sufra

una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor”.

4. En atención a la carga de la prueba, el reclamante no ha podido probar la realidad de los daños económicos que reclama a pesar de la diversa documentación aportada al expediente, pues no deja de ser un daño hipotético. En este sentido, el Tribunal Supremo ha declarado con habitualidad (por todas, STS de 16 de diciembre de 2002) que cuando se habla de carga de la prueba no se alude a una obligación o deber jurídico cuyo incumplimiento lleve aparejado una sanción, sino que nos encontramos ante una facultad cuyo ejercicio es necesario para la obtención de un interés.

En palabras de la STS de 6 de octubre de 2010, la carga de la prueba se concibe como “el imperativo del propio interés de las partes en lograr, a través de la prueba, el convencimiento del Tribunal acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas por ella sostenidas o su fijación en la Sentencia”.

La jurisprudencia viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión (STS de 20 de junio de 2006). Cuando no queda acreditada la causalidad, procede desestimar la existencia de responsabilidad patrimonial (STS 97/2018).

El Tribunal Supremo ha sido muy riguroso analizando la teoría del enriquecimiento injusto, advirtiendo de la imposibilidad de lucrarse por causa de una responsabilidad de la Administración:

“Tanto el daño emergente como el lucro cesante deben ser probados por el reclamante y no cabe, desde luego, que la responsabilidad patrimonial se constituya en motivo de lucro, ni que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad

desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 5 de junio de 1998).

A mayor abundamiento, en el Dictamen 900/2010, de 20 de diciembre, entre otros, este Organismo manifestaba lo siguiente:

“Así, se puede entender por lucro cesante aquella lesión patrimonial consistente en la pérdida de un incremento patrimonial neto que se haya dejado de obtener como consecuencia de un hecho lesivo causado por un funcionamiento anormal de un Servicio público.

Asimismo, el Tribunal Supremo exige, además, la prueba de la realidad de los daños a la hora de determinar el lucro cesante; así, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de julio de 1989 (RJ 1989/809), establece que “(e)n consecuencia, se trata de daños eventuales o meramente posibles, resultado de un cálculo apoyado en factores inciertos. En consecuencia, esta falta de certeza, unida a la no aportación de prueba alguna justificadora de lo pedido, conduce inexcusable el rechazo de esta partida, como así se formula en la propuesta de resolución”.

En este supuesto que analizamos, el lucro cesante reclamado no deja de ser un daño eventual basado en un cálculo apoyado en valores inciertos, por lo que debe ser rechazada la reclamación formulada por este concepto».

4. Entendemos, como en el supuesto al que se refería el dictamen que hemos mencionado anteriormente, conforme a lo expuesto, que no queda suficientemente probada la concurrencia de los requisitos necesarios para que estemos ante un supuesto de responsabilidad de la Administración por cuanto ni la existencia de relación causal, es decir, que el daño patrimonial presuntamente sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ni la efectiva realidad de la producción de daños con los requisitos exigidos, derivado de ese funcionamiento e individualizado, han quedado acreditados, lo que conlleva la desestimación de la reclamación formulada.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por el interesado se considera conforme a Derecho al desestimar la misma.