



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 6 / 2 0 2 0

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de septiembre de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio municipal prestado por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del citado Ayuntamiento (EXP. 291/2020 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por oficio de 15 de julio de 2020 del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara, con registro de entrada en este Consejo el día 20 de julio del mismo año, tiene por objeto la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...) y en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia del funcionamiento defectuoso del servicio municipal prestado por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Pájara.

2. Ha de advertirse que, si bien la interesada no cuantifica la indemnización solicitada (ni en la reclamación inicial que presenta, ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo), sin embargo, la Administración ha solicitado el presente dictamen; por lo que se ha de presumir que el importe de la indemnización supera los seis mil euros, tal y como ha interpretado este Consejo Consultivo de Canarias en anteriores ocasiones (*v.gr.*, dictámenes n.º 361/2015, n.º 43/2019 o n.º 155/2019). En todo caso, consta en el expediente remitido que la subvención solicitada por la reclamante, y que le fue denegada, era por importe de 7.000 euros,

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

cuantía que así ha sido considerada por la Administración como valoración del daño, sin que la interesada se haya opuesto a la misma.

Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la LPACAP. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada Ley 39/2015; los arts.32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

5. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP).

Asimismo, y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo en su dictamen n.º 306/2020, de 23 de julio, *«al plazo máximo de seis meses para resolver (art. 91.3 LPACAP) (...) es preciso descontar el tiempo en el que se procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial ha estado suspendido como consecuencia del estado de alarma (DA3ª Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), plazo que se reanuda el 1 de junio, en virtud del art. 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo. En todo caso, de conformidad con el art. 91.3 LPACAP, transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular»*. Igualmente, en el cómputo de los plazos se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo, en línea con la del Consejo de Estado, no se ha de computar el mes de agosto por ser inhábil a los efectos de emisión de dictamen (por todos, Dictamen 316/2015, de 10 de septiembre).

6. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución.

7. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público municipal prestado por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Pájara.

Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex arts. 10 y 11, apartados f) y g) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

8. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen n.º 99/2017, de 23 de marzo, n.º 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y n.º 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento; puesto que la Administración responde directamente a los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

A este respecto, la interesada reclama la indemnización de los daños económicos que le han sido irrogados como consecuencia del anormal funcionamiento de la

Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Pájara, «(...) por la falta de aptitud o de conocimientos del funcionario responsable de la solicitud de la subvención» -folio 4-; lo que ha determinado, en última instancia, la denegación de la subvención instada por la reclamante al Servicio Canario de Empleo, relativa al programa de promoción del empleo autónomo prevista en la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio -folios 8 y 9-. Así, en su escrito de reclamación inicial manifiesta lo siguiente -folios 3 y ss.-:

«Primero.- que habiéndome dado de alta como autónoma en la actividad x mediante profesionales, me indicaron que podía solicitar una subvención al gobierno de canarias por nueva creación de empresa. el alta censal, el alta en el igic y el alta autónomo estaban previstos para el 12 de abril de 2019, la asesoría que tramitó, comunico un alta previa el día 11 de abril de 2019, indicando el alta como autónomo el día 12 de abril de 2019.

Una vez me dieron toda la documentación necesaria para tramitar la subvención, me dirijo a la oficina de registro general del ayuntamiento de pájara y de empleo del municipio de pájara, ya que me comunicaron que nos solicitaban la subvención.

El funcionario autorizado para realizar dicho trámite, entiendo que debe saber tramitarlas, indica la fecha de alta previa sin tener en cuenta que el autónomo comenzaba el alta el día 12 de abril de 2019 como indicaba el documento que aporte, junto al resto de altas censales.

Segundo.- por dicho error, he sufrido la denegatoria a la subvención solicitada. se entiende que yo no tramité la subvención por no tener conocimientos de cómo realizarla, por eso recurrí a profesionales».

2. Según señala textualmente la reclamante, «(...) por la falta de aptitud o no conocimientos del funcionario responsable de la solicitud de la subvención, he perdido una ayuda muy importante para seguir con la actividad»; lo que ha «(...) generado un problema económico para seguir adelante con la actividad ya que es de nueva creación» -folios 4 y 5-

De esta manera, «al darse una relación inequívoca de causa a efecto entre el anormal funcionamiento del servicio y las lesiones/daños producidos, resulta forzoso concluir la existencia de la imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración, dándose, además, el resto de requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la Administración (...)».

3. A la vista de lo anteriormente expuesto, y entendiéndose que concurren los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la perjudicada solicita que se «(...) resuelva conforme a lo interesado acordándose la admisión y práctica de las pruebas propuestas y estimando la

reclamación y en consecuencia, el reconocimiento del derecho del actor a ser indemnizado económicamente».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Pájara el día 6 de febrero de 2020, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la intervención de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del citado municipio.

- Mediante Providencia del Alcalde-Presidente de 12 de febrero de 2020 se requiere a los Servicios Jurídicos Municipales para que emitan informe *«(...) sobre la Legislación aplicable al asunto y el procedimiento legal a seguir, en relación con la tramitación del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial».*

Dicho informe jurídico es emitido el día 14 de febrero de 2020.

- Con fecha 14 de febrero de 2020, se dicta Resolución n.º 711/2020 del Alcalde-Presidente, por la que se admite a trámite la solicitud presentada por (...) y se inicia expediente para determinar la responsabilidad o no del Ayuntamiento. Asimismo, en dicha resolución se nombra instructor y secretario del procedimiento administrativo; se concede un plazo de diez días a la interesada para que aporte cuantas alegaciones, documentos y/o informaciones estime convenientes a su derecho y proponga cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo; y se da traslado de la reclamación patrimonial a la Aseguradora municipal.

Según se deduce del expediente administrativo, la citada resolución administrativa consta debidamente notificada a la reclamante y a la compañía aseguradora de la Entidad Local.

- Mediante escrito de 6 de marzo de 2020, la interesada formula alegaciones.

- Con fecha 24 de marzo de 2020 el órgano instructor -en aplicación de lo dispuesto por el art. 81.1 LPACAP- requiere a la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Pájara, para que emita informe en relación con el contenido de la reclamación planteada por la Sra. (...).

Dicho informe es evacuado con fecha 30 de marzo de 2020.

- Con fecha 12 de junio de 2020 se emite comunicación del instructor, por la que acuerda la apertura del trámite de audiencia, otorgando a la reclamante y a la entidad aseguradora un plazo de quince días hábiles para que formulen alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estimen convenientes en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Dicho trámite de audiencia consta debidamente notificado a la interesada y a la compañía aseguradora.

- Una vez otorgado el trámite de audiencia, la reclamante compareció ante el órgano instructor (8 de julio de 2020) en aras de realizar una última exposición de los hechos.

- Con fecha 15 de julio de 2020, se formula informe-propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...), *«(...) y, en consecuencia, no reconocerle el derecho a ser indemnizada por entender que no se ha acreditado la necesaria existencia de nexo causal entre el daño alegado por la reclamante y el funcionamiento de servicio municipal (...)»*.

IV

1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

2. En efecto, si bien se somete a la consideración de este Organismo Consultivo la propuesta de resolución del órgano instructor de 15 de julio de 2020 por la que se resuelve el fondo del asunto, y, por ende, se desestima la pretensión indemnizatoria planteada por la reclamante, lo cierto es que se advierte la omisión de trámites esenciales del procedimiento administrativo. Así, no consta la apertura de periodo probatorio alguno (arts. 77 y 78 LPACAP) -a pesar de la solicitud formulada en este aspecto por la parte interesada en su escrito de reclamación inicial y en el escrito de alegaciones de 6 de marzo de 2020-.

La Propuesta de resolución considera que, a pesar de las competencias de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local, el Ayuntamiento no es responsable de la

denegación de la subvención que la reclamante solicitó al Gobierno de Canarias, negando, además, mala praxis de la Administración Local en la tramitación de su solicitud de subvención.

Este, precisamente, es el hecho lesivo alegado por la reclamante y como el art. 77.2 LPACAP dispone que cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, el instructor del procedimiento acordará la apertura de un periodo de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes, dicho trámite era de obligado cumplimiento.

Si bien la interesada no ha concretado los medios de prueba de los que pretende valerse, debió de dársele la oportunidad para ello, al no tenerse por ciertos los hechos en la forma por ella relatados, con el fin de que pudiera acreditar la veracidad de sus afirmaciones.

Por esta razón era necesario que se abriera el periodo para la práctica de la prueba, con el fin de esclarecerse si el hecho lesivo se ha desarrollado tal y como afirma la reclamante o no, al igual que nos hemos pronunciado en anteriores dictámenes (por todos, Dictámenes 19/2016, de 19 de enero y 34/2016, de 5 de febrero).

Así, en los dictámenes citados -si bien con cita del art. 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del art. 9 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de contenido similar al vigente art. 77 LPACAP-, hemos señalado lo siguiente:

«La regla general del Derecho, contenida en el art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, impone a las partes la carga de probar los hechos que presenta como fundamento de su alegato. De ahí que el art. 80 LRJAP-PAC establezca en su apartado 1 que, “cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, acordará la apertura de un período de prueba”; y el número 2 del referido precepto prevé que “sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. En el mismo sentido, el art. 9 RPAPRP dispone que en el plazo de treinta días se practicarán cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes y que el instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada».

3. Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo en diversas ocasiones (ver por todos los dictámenes n.º 202/2019, de 23 de mayo; n.º 158/2019, de 29 de abril; n.º 454/2019, de 5 de diciembre; y n.º 194/2020, de 3 de junio), «*en palabras del Tribunal Supremo, "(...) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses*» (STS de 11 de noviembre de 2003)».

En consecuencia, la constatación de dicha deficiencia procedimental impide considerar que el expediente se haya tramitado correctamente desde el punto de vista jurídico-formal. Lo que, en definitiva, impide que por parte de este Consejo Consultivo se pueda analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto que ha sido sometido a su consideración.

Es por todo ello que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido (periodo probatorio, trámite de audiencia, etc.). Y, una vez concluida la referida tramitación, y formulada la necesaria propuesta de resolución (arts. 88 y 92 LPACAP), ésta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP.

CONCLUSIÓN

La propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública, se considera que no es conforme a Derecho; debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV de este Dictamen.