



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de enero de 2021.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio municipal prestado por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Pájara (EXP. 536/2020 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara por oficio de 27 de noviembre de 2020, con registro de entrada en este Consejo el día 11 de diciembre 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, 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, cuantía que así ha sido

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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 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. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP; 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.

4. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la LPACAP, pues la reclamación se presenta el 6 de febrero de 2020 respecto a un daño que se entiende producido el 21 de enero de 2020, fecha en la que la interesada tuvo conocimiento de la denegación de la subvención solicitada.

5. 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.

6. 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.

7. 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, considera que *«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 entendiendo 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 de la actora a ser indemnizada económicamente»*.

III

1. 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 I(...).

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 nexos causales entre el daño alegado por la reclamante y el funcionamiento de servicio municipal (...)».

- Sometida dicha Propuesta de Resolución a este Consejo, mediante Dictamen 336/2020, de 17 de septiembre, se considera que la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones del expediente administrativo, para abrir un período probatorio para la práctica de prueba, con posterior trámite de audiencia a las partes interesadas y formulación de nueva propuesta de resolución, en su caso.

- El instructor del procedimiento acuerda el 21 de septiembre de 2020 la retroacción de actuaciones, concediendo a la interesada 10 días para proponer las pruebas que le convengan, con notificación a la misma del trámite ese mismo día, con constancia electrónica de su recepción.

- La reclamante presenta el 28 de septiembre de 2020 escrito con alegaciones y aportación de documentos.

- Se concede trámite de audiencia a la interesada el 29 de octubre de 2020 y a la compañía aseguradora (...) el 30 de octubre de 2020. Esta última presenta escrito con fecha 18 de noviembre de 2020.

- Se formula Propuesta de Resolución el 26 de noviembre de 2020, desestimatoria de la reclamación de (...).

2. Se ha superado el plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, que es de seis meses -aun contando con la suspensión de plazos derivada del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y reanudado por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo-, 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).

IV

1. 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.

Tras la retroacción de actuaciones, la interesada se limita a aportar prueba documental ya tenida en cuenta al formular la primera Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

2. Coincidimos con la Propuesta de Resolución del Ayuntamiento, que éste está obligado a proporcionar información general a la interesada sobre los formularios y trámites, pero no está obligado a realizar un asesoramiento individualizado a la reclamante en relación con una subvención otorgada por otra Administración.

3. La interesada causa alta en el RETA en fecha 12 de abril de 2019 y presentó la documentación para la solicitud de la subvención en el Ayuntamiento de Pájara el 11 de abril de 2019 (con entrada en el Organismo el día 12). La reclamante creyó erróneamente que estaba en disposición de solicitar la subvención el día 11 acudiendo al Ayuntamiento a tal efecto, sin percatarse de que la asesoría a la que había acudido voluntariamente le había dado de alta en el RETA con efectos del día 12 de abril. El Ayuntamiento da trámite de registro y envío de la solicitud al Gobierno de Canarias, sin que tenga la obligación de comprobar si los datos aportados por la interesada son correctos y si le dan derecho o no al otorgamiento de la subvención. Es la interesada la que tenía que haber leído con detenimiento las bases de la convocatoria de la subvención y la documentación que le tramitó la gestoría por la que fue dada de alta en el RETA, a efectos de comprobar la fecha efectiva de alta en el mismo. Era requisito de la convocatoria estar dado de alta en el RETA antes de la fecha de presentación de la solicitud de subvención.

4. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

5. En este caso, no se aprecia nexo causal entre el daño alegado y la actuación del Ayuntamiento de Pájara, siendo imputable a la interesada el error que le llevó a solicitar la subvención antes de estar dada de alta efectiva en el RETA, por falta de diligencia en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las bases de la convocatoria de la subvención y falta de lectura de los documentos que le tramitó su gestoría de confianza, por la que fue dada de alta efectiva en el RETA el 12 de abril de 2019 (día posterior a la solicitud de la subvención en el Registro del Ayuntamiento de Pájara dirigida al Servicio Canario de Empleo, que tiene lugar el 11 de abril de 2019). Estas circunstancias determinaron la denegación de la subvención por el Gobierno de Canarias por incumplir el requisito de la convocatoria relativo a estar dado de alta en el RETA antes de la fecha de presentación de la solicitud de subvención.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada por (...) frente al Ayuntamiento de Pájara, se considera conforme a Derecho.