



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 197/2021

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de abril de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...) por el perjuicio económico padecido a causa de la anulación por Sentencia firme de la Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007, por la que se autorizaba a la entidad (...), del cambio de ubicación de la instalación de la Sala de bingo de (...), ambas en Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 149/2021 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por la anulación, mediante Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 (RJ 2013 7167), dictada en casación, de la Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007, por la que se autorizaba a la entidad (...), del cambio de ubicación de la instalación de la Sala de bingo de (...), ambas en Las Palmas de Gran Canaria.

2. La cuantía reclamada, 4.322.186,76 euros, determina la preceptividad de la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) habiendo sido remitida por el

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); así como los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, del escrito de reclamación de la interesada se deduce lo siguiente:

Que (...), es una empresa de servicios, la cual se encarga de la llevanza y gestión del (...), cuya titularidad administrativa la ostenta la referida (...), habiéndose autorizado por la Resolución núm. 843, de 25 de junio de 2008, del Director General de Administración Territorial y Gobernación su apertura y funcionamiento, constando en el anexo, apartado 4) de la misma que la interesada, tenía encomendada la gestión o explotación del referido Bingo.

Asimismo, previamente, mediante la Resolución núm. 1086, de 17 de julio de 2007, de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación, se había autorizado la modificación de la autorización de instalación de la Sala de Bingo, por cambio de ubicación, a la entidad (...), desde la (...).

2. El día 15 de septiembre de 2017 se le notificó a (...), la Resolución núm. 9481/2017, de 11 de septiembre, de la extinta Consejería de Administraciones Públicas y Transparencia por la que se le ordenaba a la misma la clausura y cese inmediato de la actividad de la sala de bingo (...), situada en (...), de Las Palmas de Gran Canaria, toda vez que fue anulada por Sentencia Judicial firme la modificación por cambio de ubicación de la autorización de instalación de dicha sala de bingo, lo que se hizo a través de la Resolución mencionada anteriormente.

A su vez, la entidad mercantil (...) había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la mencionada Resolución núm. 1086 de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007 y en el marco del procedimiento ordinario n.º 217/2008, estando personadas en calidad de codemandadas, la entidad (...) y la Administración, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó la Sentencia con fecha 2 de diciembre de 2010, que estima íntegramente el recurso interpuesto por dicha entidad mercantil contra los actos recurridos, anulando los mismos por no ser conformes a derecho. Frente a la citada

Sentencia de 2 de diciembre de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias se interpone recurso de casación (recurso nº 911/2011), que es resuelto mediante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª del Tribunal Supremo, de fecha 20 de septiembre de 2013 (RJ 2013 7167), cuyo fallo, entre otras consideraciones, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...), contra la mencionada Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación del Gobierno de Canarias de 17 de julio de 2007, que autorizó a la entidad (...) el cambio de ubicación de una sala de bingo de la (...), ambas de Las Palmas de Gran Canaria y contra la ulterior resolución de 21 de abril de 2008 de la Viceconsejera de Administración Pública por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra la misma.

3. El día 2 de febrero de 2018 se produjo el cierre definitivo del mencionado (...). Que gestiona la empresa interesada, lo cual se hizo en cumplimiento de las correspondientes resoluciones administrativas, dictadas en ejecución de la referida sentencia del Tribunal Supremo.

4. La interesada considera que el cierre de la sala de bingo como consecuencia de la anulación por resolución judicial firme de la mencionada Resolución administrativa núm. 1086 de 17 de julio de 2007, le ha supuesto un grave perjuicio económico que no tiene el deber de soportar y que valora en un total de 4.322.186,76 euros, cuantía esta que engloba los gastos que la interesada debió de satisfacer para realizar no solo las necesarias obras de acondicionamiento de local donde se situaba la sala de bingo cerrada, sino también de las instalaciones y maquinaria necesaria para desarrollar su normal actividad.

5. Asimismo, para una adecuada comprensión de los hechos es preciso reproducir, al menos parcialmente, lo que al respecto se expone en los antecedentes de hecho de la Propuesta de Resolución definitiva, que en parte están basados en el informe preceptivo del Servicio, incluido en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, constando lo siguiente:

«1º Con fecha 27 de mayo de 2005, la entidad mercantil (...) presenta ante la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación un escrito (folios 557 y 558 del expediente administrativo) en el que pone de relieve las siguientes consideraciones:

· Que la aprobación del Decreto 299/2003, de 22 de diciembre, de Planificación de los Juegos y Apuestas en Canarias, incrementó en dos el número de autorizaciones o licencias de bingo susceptibles de ser otorgadas en la isla de Gran Canaria.

· Que el 19 de marzo de 2004 el (...) se dirigió a dicha Dirección General solicitando que, a la vista del aumento (de dos salas) derivado de la nueva planificación, se tuviera comunicado su interés en optar a las eventuales autorizaciones y/o adjudicaciones de una o de ambas licencias de bingo.

· Que dado el tiempo transcurrido, mediante dicho escrito de 27 de mayo de 2005, pretendían formalizar la solicitud de autorización de instalación de una de las licencias disponibles (derivadas de la nueva planificación), aportando a tal fin la documentación contemplada en el artículo 8 del entonces vigente Reglamento del Juego del Bingo (aprobado por D. 85/2002, de 2 de julio).

El aludido escrito de fecha 27 de mayo de 2005, solicita que se tenga por perfeccionada su solicitud de licencia de bingo de 19 de marzo de 2004 y por formalizada solicitud de instalación de una sala de bingo en (...), y ello a la vista de la nueva planificación. Dicha solicitud de 27 de mayo de 2005 es contestada por la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación con fecha 4 de octubre de 2005, advirtiéndole al Grupo Empresarial al que pertenecía la entidad solicitante que “debido al gran número de solicitudes de autorizaciones de Salas de Bingo para la isla de Gran Canaria, y dada la limitación establecida por el Decreto 299/2003, de 22 de diciembre, por el que se planifican los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de Canarias, informarle que este centro directivo está estudiando la posibilidad de efectuar un concurso público para la concesión, de forma más objetiva, de dichas autorizaciones de salas de bingo” (folio 559 del expediente).

Con fecha 3 de abril de 2007, la entidad mercantil (...) presenta ante la precitada Dirección General de Administración Territorial y Gobernación un segundo escrito en el que, por primera vez, se precisa que la petición de una autorización de instalación en (...), obedece a su decisión de trasladar otra sala de bingo ya autorizada y en funcionamiento (que no se localiza ni identifica) a la indicada ubicación en (...) de Las Palmas de Gran Canaria. A tal fin, dicha mercantil interesa que se ratifique un anterior informe de viabilidad de instalación de sala de bingo (emitido el 15 de febrero de 2001), añadiendo, que tras ello, continuarán con la tramitación de la correspondiente autorización de traslado (folios 560 y 561 del expediente administrativo).

Con fecha 17 de abril de 2007, el Servicio de Inspección del Juego emite informe en el que señala, entre otros extremos, que no es posible la ratificación interesada habida cuenta del tiempo transcurrido (6 años) y dado que el informe de viabilidad de 15 de febrero de 2001 es emitido con arreglo a una normativa que ulteriormente es derogada, al tiempo que se requiere diversa documentación para poder emitir el informe interesado (folio 562 del expediente). Con fecha 7 de mayo de 2007, el aludido servicio de inspección emite informe de viabilidad favorable y recuerda que para la concesión de la autorización de instalación deberá presentar la documentación a que se refiere el artículo 8 del D. 85/2002 (folios 564 y 565 del expediente administrativo).

- 2º Paralelamente a los hechos anteriores, con fecha 7 de mayo de 2007, la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación dicta la Resolución n.º 659, en virtud de la cual, se autoriza, en ejecución de la Sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 18 de julio de 2002, a la entidad (...), la modificación de la autorización de instalación, por cambio de ubicación, de la sala de bingo de la que es titular, desde la (...) a la (...), ambas en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria (folios 566-568 del expediente).

Con fechas 25 de mayo, 12 y 15 de junio de 2007, la entidad (...) presenta diversa documentación e interesa una modificación de la autorización de instalación de la sala de bingo de su titularidad, por cambio de ubicación, de (...) a (...), ambas en Las Palmas de Gran Canaria.

(...) Mediante resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007, se autorizó a la entidad (...) el cambio de ubicación de la instalación de la Sala de Bingo de (...) a (...) (Anexo 7 del escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial).

Frente a dicha resolución de 17 de julio de 2007, la mercantil (...) interpone con fecha 20 de agosto de 2007 recurso de alzada (folios 574-587 del expediente).

(...)

- 3º Con fecha 9 de abril de 2008 la entidad (...) solicita la autorización de apertura y funcionamiento de su sala de bingo en su nueva ubicación en (...),

(...).

Mediante Resolución de la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, de fecha 25 de junio de 2008, se autoriza la apertura y funcionamiento de la sala de bingo cuya titularidad ostenta la entidad (...), en su nueva ubicación en (...) de Las Palmas de Gran Canaria (Anexo 2 del escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial).

(...) - 5º Contra la anteriormente citada Resolución de la Viceconsejera de Administración Pública de fecha 21 de abril de 2008 que desestima el recurso administrativo formulado por (...) contra la resolución que autorizaba el traslado de la sala de bingo titularidad de la entidad (...), (...) interpone dos recursos contenciosos administrativos, que son sustanciados a través de los procedimientos ordinarios nº 135/2008 y 217/2008 seguidos ante la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

(...)

En el aludido procedimiento ordinario 135/2008, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dicta Sentencia con fecha 2 de noviembre de 2009 por la que se estima el recurso

contencioso interpuesto por (...) contra los actos administrativos impugnados, anulando los mismos por no ser conformes a derecho. Dicha resolución judicial es recurrida en casación, hecho que da lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2013 que casa la precitada Sentencia de 2 de noviembre de 2009 y declara la inadmisibilidad del recurso contencioso interpuesto por la entidad mercantil (...).

A su vez, en el marco del procedimiento ordinario nº 217/2008, está personada en calidad de codemandada, la entidad (...), representada por la procuradora (...) y dirigida por el ya citado letrado (...). El Tribunal Superior de Justicia de Canarias dicta Sentencia con fecha 2 de diciembre de 2010, en cuyo fundamento jurídico tercero afirma que las consideraciones puestas de relieve en su anterior sentencia de 2 de noviembre de 2009 resultan plenamente aplicables al referido procedimiento. Por consiguiente, su fallo estima íntegramente el recurso interpuesto por la entidad mercantil (...) contra los actos recurridos, anulando los mismos por no ser conformes a derecho. Frente a la citada Sentencia de 2 de diciembre de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias se interpone recurso de casación (recurso nº 911/2011), que es resuelto mediante Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 20 de septiembre de 2013, cuyo fallo, entre otras consideraciones, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...), contra la resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación del Gobierno de Canarias de 17 de julio de 2007, que autorizó a la entidad (...) el cambio de ubicación de una sala de bingo de (...) a (...), ambas de Las Palmas de Gran Canaria y contra la ulterior resolución de 21 de abril de 2008 de la Viceconsejera de Administración Pública por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra la anterior. Esta última Sentencia, s.e.u.o., es notificada a la parte codemandada la primera quincena del mes de octubre de 2013.

- 6º Mediante resolución de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia suscrita con fecha 9 de noviembre de 2016 e inscrita en el libro de resoluciones bajo el número 5991/2016 con fecha 10 de noviembre de 2016 (folios 623-631 del expediente administrativo), se dispone, en ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 (...).

Dicha resolución es notificada con fecha 18 de noviembre de 2016 a la (...) en la sede de (...) (sita en (...), Telde, C.P. 35200), tal y como se desprende de la correspondiente cédula de notificación (folios 632-634 del expediente administrativo); y ello habida cuenta de la consideración de (...) como representante de la (...).

- 7º Con fecha 20 de enero de 2017, las entidades (...) y (...) (empresa de servicio que gestiona la sala de bingo (...)), formulan una propuesta de medidas de ejecución de las mencionadas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 (folios 635-641 del expediente).

Mediante resolución de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia de fecha 11 de septiembre de 2017 (anexo 6 del escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial) se dispone, entre otros extremos, los siguientes:

«- Primero.- Desestimar la propuesta de medidas de ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 (...).

La referida propuesta de medidas de ejecución es reiterada en el marco de un incidente de ejecución de sentencia formulado ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, incidente que es desestimado mediante Auto del citado órgano judicial de 2 de enero de 2018 (...).

Mediante acta de apercibimiento del Servicio de Inspección del Juego expedida con fecha 29 de enero de 2018 se confiere un plazo de 72 horas para la clausura y cese de la actividad de la sala de bingo (Anexo 3 del escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial), clausura que se hace efectiva el 2 de febrero de 2018.

(...)

- 9º Paralelamente a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, se confieren a la entidad (...) las autorizaciones pertinentes a fin de posibilitar que la sala de bingo sita en (...) (cuyo traslado se anuló), volviera a su ubicación en la (...) (...) ».

III

1. El presente procedimiento comenzó a través de la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en Correos, efectuada el día 4 de septiembre de 2018.

2. En lo que se refiere a su tramitación, cuenta con el informe preceptivo del Servicio, emitido el día 30 de abril de 2019 por la Jefa de Servicio de Gestión de Juego, informe del Servicio de Edificación y Actividades de Las Palmas de Gran Canaria y además, un informe pericial emitido a instancia de la Administración relativo a la valoración de los daños reclamados por la interesada.

3. Además, se acordó la apertura del periodo probatorio, admitiéndose las pruebas documentales y periciales propuestas por la interesada.

Asimismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia en dos ocasiones tanto a (...), como a la (...), presentando alegaciones solo la primera de ellas.

4. El día 2 de febrero de 2021 se emite la primera Propuesta de Resolución, acompañada del Borrador de la Orden Resolutoria. El día 4 de abril de 2021 se emitió

el informe del Viceconsejería de los Servicios Jurídicos y el día 9 de abril de 2021 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, acompañada también del Borrador de la Orden Resolutoria, habiendo sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. En relación con la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución (arts. 32 y ss. LRJSP), especialmente en lo que se refiere a la legitimación de la entidad mercantil reclamante y al plazo de presentación de la reclamación, estas cuestiones serán tratadas en el siguiente Fundamento, en el que se analiza la PR definitiva, donde, a su vez, se tratan las mismas de forma específica.

6. Del escrito presentado por la interesada el día 4 de junio de 2018, se deduce que la misma ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación presentada, sustanciándose el procedimiento ordinario 183/2019, ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias lo que ni obsta, ni condiciona el cumplimiento de la obligación legal de resolver el procedimiento (art. 21.1 LPACAP), salvo en los casos en los que hubiera recaído Sentencia.

Así, ello se ha de relacionar con las manifestaciones de la interesada en el escrito de alegaciones presentado con ocasión del segundo trámite de vista y audiencia, relativas a los efectos que a su juicio produce la interposición de tal recurso en el presente procedimiento administrativo, procediendo señalar que salvo que hubiera recaído Sentencia la Administración está obligada a tramitar correctamente el procedimiento, el cual debe contar con la totalidad de sus trámites preceptivos, incluyendo el trámite de vista y audiencia, aportando al expediente la totalidad de la documentación que sea precisa para conocer de forma adecuada y completa el fondo del asunto, como correctamente ha hecho la Administración, no siendo en modo alguno un obstáculo para ello la judicialización del asunto.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, puesto que por parte del órgano instructor se considera que la entidad mercantil carece de legitimación activa, su reclamación es extemporánea y porque su actuación se

considera, en lo que se refiere a su Resolución de 17 de julio de 2007 anulada judicialmente, razonable y razonada, criterio jurisprudencial que en casos como éste excluye la responsabilidad patrimonial y, finalmente, porque entiende que no se han demostrado suficientemente los daños reclamados por la interesada.

2. En lo que se refiere a la falta de legitimación activa de la reclamante se afirma en la Propuesta de Resolución definitiva que *«En el caso que nos ocupa, la entidad (...) es la titular tanto de la autorización de instalación como de la autorización de apertura y funcionamiento de la sala de bingo que fue objeto de traslado desde la (...) hasta (...). Por su parte, la entidad (...) es la empresa de servicios designada y contratada por la (...) para gestionar la organización y explotación de dicha sala.*

De lo expuesto, se desprende que la titular de la autorización (otorgada mediante Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007) que permitió el cambio de ubicación de la instalación de la Sala de Bingo de (...) a (...), y que posteriormente fue anulada por las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013, era la entidad (...).

De hecho fue dicha entidad la única autorizada (tanto por la precitada resolución regional de 17 de julio de 2007 como por la correspondiente licencia municipal de obra mayor de fecha 9 de mayo de 2008) para realizar las obras de acondicionamiento del local cuyo coste de ejecución reclama, mediante el presente procedimiento, la mercantil (...). Siendo así, dicha entidad mercantil carece de legitimación activa para reclamar el coste de dichas obras e instalaciones.

En esta línea, debemos recordar que reiterada y pacífica doctrina jurisprudencial (entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2001 (RJ\2002\4170) señala que la legitimación "ad causam" supone la adecuación entre la titularidad jurídica que se afirma y las consecuencias jurídicas que se pretenden, esto es, se refiere a la actitud para ser parte en un proceso determinado (circunstancia que depende de la pretensión procesal que ejercita el actor). En otras palabras, la legitimación propiamente dicha implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito; añadiendo la doctrina científica que esa idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso».

3. En cuanto a la prescripción del derecho a reclamar de (...), se señala en la Propuesta de Resolución definitiva lo siguiente:

«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPACAP, los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no

haya prescrito su derecho a reclamar. En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En el caso que nos ocupa, la Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007, que autorizaba el traslado de la sala de bingo, fue anulada por las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013; derivando, precisamente, de esa anulación judicial, el cierre de la sala de bingo en la ubicación de Carvajal, nº 5, y su necesaria vuelta a su ubicación administrativa anterior en la (...).

La Sentencia definitiva del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 es notificada a la entidad (...) durante la primera quincena del mes de octubre de 2013. El hecho de que (...) no estuviese personada en ese procedimiento judicial no es obstáculo para que pueda considerarse que la misma conocía el contenido del fallo desde el mismo momento en que la sentencia es notificada a la (...). Esa presunción de conocimiento deriva de los siguientes hechos:

a) El pleno conocimiento de la controversia con la entidad (...) desde, al menos, el 14 de septiembre de 2007, fecha en que las entidades (...) y (...) presentan conjuntamente un escrito de oposición al recurso de alzada interpuesto por (...) frente la Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación de 17 de julio de 2007 que autorizaba el traslado de la sala de bingo desde (...) a (...) (tal y como se ha puesto de manifiesto en el antecedente de hecho segundo)

b) El vínculo contractual existente entre ambas entidades, en su condición de titular de la Sala de bingo una, y de empresa de servicios de la misma, la otra.

c) Ambas entidades eran representadas por la misma procuradora y asistidas por el mismo letrado, quien a su vez durante más de una década fue el habitual representante de la (...) en sus actuaciones ante la Administración autonómica, representación ante la Administración que a partir del mes de octubre de 2015 pasó a ostentar la parte reclamante en el presente procedimiento, esto es, (...).

(...) De esta manera, habiendo podido ser conocida la Sentencia del Tribunal Supremo por (...) desde la primera quincena del mes de octubre de 2013 (fecha de su notificación a (...)), la acción de responsabilidad ejercitada el 4 de septiembre de 2018 está ampliamente prescrita.

Aún en el supuesto de que entendiéramos que la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 no pudo ser conocida, con ocasión de su notificación, por la entidad (...), lo cierto, es que con fecha 9 de noviembre de 2016, tal y como se señala en el antecedente de hecho sexto del presente escrito, se dicta una resolución de la Viceconsejería

de Administraciones Públicas y Transparencia que, en ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 2 de diciembre de 2010 y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013, dispone diversas cuestiones vinculadas a la anulación del traslado de la sala de bingo que nos ocupa. Dicha resolución es notificada con fecha 18 de noviembre de 2016 a la (...) en la sede de (...) (sita en (...), Telde, C.P. 35200), y ello habida cuenta de la consideración de (...) como representante de la (...). Por consiguiente, con fecha 18 de noviembre de 2016, (...) es, sin lugar a dudas, plenamente conocedora del contenido de las indicadas sentencias.

Prueba de ello, es que con fecha 20 de enero de 2017 las entidades (...) y (...), presentan conjuntamente una propuesta de medidas de ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 2 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 217/2008) y del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013 (recurso de casación n.º 911/2011) (...) ».

4. En este caso, la primera cuestión que ha de ser analizada es la correspondiente a la legitimación activa de (...), para lo cual se ha de tener en cuenta lo manifestado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo con carácter general al respecto de esta cuestión, especialmente en lo que se refiere a la condición de interesado en cualquier tipo de procedimiento administrativo, incluido los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Por ejemplo, en la reciente Sentencia núm 2797/2021, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 25 de febrero de 2021 (RJ 2021 876), se señala que:

«La cualidad de interesado, cuando se promueve el procedimiento, viene determinada por ser titular de un derecho o por la concurrencia de intereses legítimos, individuales o colectivos. El concepto de interesado en el procedimiento administrativo, con carácter general, se confiere, tanto a quien es titular de un derecho subjetivo como al que ostenta un interés que en la vieja LPA era un interés "legítimo, personal y directo" (artículo 23), y en la Ley 39/2015 (artículo 4.1.a), reiterando lo establecido en la Ley 30/1992 (artículo 31.1), ha pasado a ser simplemente un interés legítimo.

Esta legitimación para promover el procedimiento de revisión de oficio, solicitando la nulidad de un acto de nombramiento, tiene las mismas condiciones esenciales exigibles para cualquier otro procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta la relación que debe mediar entre el promotor de la revisión, y el acto, en este caso el nombramiento del Rector hace cuatro años, cuya nulidad ahora se postula. Y su interés debe traducirse en la obtención de un beneficio o en la eliminación de un perjuicio, cierto, real y efectivo para el recurrente que fue quien promovió tal procedimiento administrativo».

Asimismo, este Consejo Consultivo ha señalado al respecto en su Dictamen 426/2019, de 19 de noviembre, que:

«Como afirma el Consejo de Estado en su Dictamen de 30 de diciembre de 2015: "(E)l Tribunal Supremo ha establecido, reiteradamente, que el concepto de legitimación encierra un doble significado: legitimación ad processum y legitimación ad causam. La primera consiste en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en la necesidad de defenderlos. Por su parte, la legitimación ad causam, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, esta es la legitimación propiamente dicha.

El art. 31.1 a) de la Ley 30/1992 establece, en relación con el procedimiento administrativo, "se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos".

En relación con la responsabilidad patrimonial, tanto el artículo 106 como el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 se refieren como titulares del derecho a indemnización a los "particulares", término este que, a la luz de la interpretación jurisprudencial del mismo, ha de comprender a cualquier persona, sea física o jurídica, pública o privada, que hubiese sufrido la lesión que reúna los requisitos legalmente establecidos.

De lo anterior se deduce que el lesionado será el titular del derecho a indemnización y, por tanto, el que tendrá legitimación directa para incoar el procedimiento cuyo objeto sea el reconocimiento del derecho".

Esta doctrina ha llevado al Consejo de Estado, en numerosos dictámenes (ver los DDCE de 19 de abril de 2018, 31 de mayo de 2018, 31 de octubre de 2018, 3 de diciembre de 2015, 18 de diciembre de 2008, o 4 de marzo de 2004, por poner algunos ejemplos), faltando la acreditación de un título sobre los bienes o derechos presuntamente lesionados, a negar la existencia de legitimación para reclamar.

Por su parte, en nuestro Dictamen 462/2015, de 17 de diciembre, señalábamos que "(L)a legitimación para reclamar al amparo del art. 139.1 LRJAP-PAC (reproducción del 106.2 CE) la tiene todo aquel que haya sufrido un daño o perjuicio, en cuanto perjudicado, sin que para ello sea siempre necesario acreditar un título de dominio", siendo suficiente, aunque necesaria, que "ostente un derecho de uso sobre el bien dañado, por ejemplo, como usufructuario, arrendatario o mero usuario de la cosa"», doctrina aplicable al presente asunto.

5. Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, procede afirmar que (...) ostenta en principio la condición de interesada en el presente procedimiento administrativo, desde el momento en el que la anulación por Sentencia firme de la referida

Resolución de 17 de julio de 2007 implicó, como ha resultado patente en los antecedentes de hecho expuestos, el cierre de la sala de bingo que venía explotando la mencionada empresa, coincidiendo la Administración y la propia reclamante en la realidad de tal hecho, y ello, a su vez, supone que la misma sufre por tal motivo un claro perjuicio económico, que se concreta en aquella parte de los gastos que tuvo que realizar para la gestión de la actividad de juego de bingo, gestión que la propia administración reconoció en la propia Resolución de 2008 por la que se autoriza la apertura y funcionamiento en la nueva localización de la sala de bingo (anexo, apartado 4º), siendo igualmente a quien se requiere el 29 de enero de 2018, y así se hace figurar en el Acta de apercibimiento realizado por el inspector que acudió al local y que señala a dicha empresa como gestora, requiriéndola para el cese de la actividad.

Ahora bien, el eventual daño producido no cabe referirlo a los gastos de las obras de acondicionamiento del local, y ni siquiera del coste de adquisición de la maquinaria y aparatos, pues tal desembolso lo realizó la (...). Podría la empresa explotadora reclamar por los gastos de puesta en marcha de la actividad de gestión y explotación de la actividad, o por la pérdida de ingresos derivada del cierre; no obstante, lo cierto es que en el presente procedimiento de responsabilidad los daños alegados se limitan a los primeros, y para reclamar por ellos no resulta legitimada la sociedad (...)

Todo ello, sin olvidar que la Administración durante toda la tramitación del procedimiento, incluyendo el trámite de vista y audiencia, ha actuado como si considerara que (...) es la interesada en el presente procedimiento y solo consideró lo contrario en la Propuesta de Resolución.

6. En lo que se refiere a la cuestión relativa a la prescripción del derecho a reclamar de la interesada, evidentemente cuestión distinta a la de su legitimación basada en el presunto perjuicio sufrido, se establece en el art. 67.1, párrafo final, LPACAP que *«En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva»*.

Este Consejo Consultivo ha manifestado en su Dictamen 10/2016, de 12 de enero, relativo a la prescripción del derecho a reclamar en un supuesto similar, si

bien con referencia a la legislación anterior, legislación que regula tal cuestión de forma similar a la LPACAP, que:

«La Sentencia, dictada el día 19 de septiembre de 2012, devino firme el día 10 de enero de 2013, lo que determina de modo definitivo el hecho lesivo, pues a través de ella se declara la nulidad de las Órdenes mencionadas y fija el momento a partir del que se ha de iniciar el computo del plazo de prescripción del derecho a reclamar.

El art. 142.4 LRJAP-PAC, es claro al establecer que "(l)a anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5".

El Tribunal Supremo de forma reiterada y constante ha mantenido respecto de la interpretación de la normativa aplicable, como hace en su reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 28 septiembre 2015, que:

" (...) en caso de reclamación por daños ocasionados por un acto o disposición administrativa declarados contrarios a derecho, y por ello anulados, el plazo de prescripción no comenzará a contarse desde el momento en que la actuación administrativa anulada comenzó a producir sus efectos lesivos, sino cuando se constate judicialmente la disconformidad a derecho de aquella actuación, al dictarse sentencia definitiva, con la precisión que efectúa el artículo 4.2 del R.D. 429/1993, de 26 de marzo, que aprobó el Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial, de que el plazo de prescripción se contará desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiere devenido firme"».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente supuesto, como se desarrollará a continuación.

7. En este caso, si bien es cierto que la interesada no fue parte de los procesos judiciales que dieron lugar a la Sentencia firme del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013, cuyo efecto principal es la anulación de la referida Resolución administrativa de 17 de julio de 2007 y que conllevaba el futuro pero cierto cierre de la sala de bingo, sí que también es cierto que conoció esta sentencia, mucho antes del año previo al cierre definitivo de la sala de bingo; y ello es así no sólo porque, como ciertamente alega la Administración, le une a la (...) una relación contractual o porque ambas tienen el mismo representante procesal, sino porque la interesada en el presente procedimiento había solicitado el día 20 de enero de 2017 la aplicación

de medidas concretas para la ejecución de dicha Sentencia, obrando dicho escrito en las páginas 635 y ss. del expediente remitido a este Consejo Consultivo.

Por tanto, ello supone que desde ese momento, e incluso antes, era conocedora del contenido de tal Sentencia y de lo que ella implicaba, iniciándose el cómputo del plazo de un año, y siendo benevolentes, desde que queda demostrado tal conocimiento.

8. En conclusión, la reclamación de la interesada presentada el 4 de septiembre de 2018 es extemporánea, al presentarse más de un año después del día inicial del cómputo, como ya se refirió. En este caso, en coherencia con ello la Administración debió inadmitir la reclamación no continuando con la tramitación del presente procedimiento, pero dado que prosiguió la misma lo que procede es la desestimación por prescripción del derecho a reclamar. Además, una vez determinada esta prescripción no procede entrar en el fondo de la cuestión planteada.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución que desestima la reclamación formulada por la interesada, resulta ser conforme a Derecho en cuanto que sostiene la prescripción del derecho a reclamar de la misma en virtud de las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.