Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 3 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por los perjuicios económicos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de la administración pública del Ayuntamiento de Adeje (EXP. 193/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado el 21 de abril de 2025 (con entrada en este Consejo Consultivo de Canarias el 22 de abril de 2025), por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por los perjuicios económicos generados en el ámbito de ejecución del contrato administrativo denominado «*Atención integral, realización de trabajos de cuidado y guarda al colectivo de mayores del Centro*» por el que la reclamante, (...), gestiona la Residencia de Mayores y Centro de Día municipal.

2. La cuantía de la indemnización que se solicita en este procedimiento asciende a 24.299,39 euros (inicialmente se reclamó 44.258,48 euros). Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, 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), 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 (LPACAP), habiendo sido remitido por el Alcalde del Ayuntamiento de Adeje, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

A este respecto se ha de recordar, si bien no afecta al presente supuesto, que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, mediante su Disposición final sexta que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

"e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros".

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC) y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

4. Ha de recordarse igualmente, la doctrina de este Consejo desde hace muchos años (por ejemplo, en el Dictamen 235/2009, de 25 de mayo), y que esta Institución sigue sosteniendo en la actualidad, acerca de su ámbito de actuación en relación con la responsabilidad patrimonial contractual de las Administraciones Públicas (por todos, DCCC 543/2023, de 28 de diciembre), señalándose en dicho Dictamen que:

«Este asunto, al igual que se ha señalado en otros Dictámenes de este Organismo, como por ejemplo el reciente Dictamen 172/2009, de 20 de abril, concierne a una reclamación de responsabilidad de naturaleza contractual, no extracontractual. Esta naturaleza de la reclamación no es óbice para la preceptividad del Dictamen y consiguiente necesidad de solicitarlo, porque el art. 11.1.D.e) de la Ley del Consejo Consultivo dispone la preceptividad del Dictamen en las "reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad

administrativa patrimonial", sin distinguir si esta responsabilidad patrimonial es de origen contractual o extracontractual.

Como donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir, ha de considerarse que el precepto legal antes mencionado abarca tanto las reclamaciones de uno y otro origen; y así se ha entendido por el Consejo de Estado cuya Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en su art. 12.13 dispone igualmente la preceptividad del Dictamen en todos los procedimientos de reclamación a la Administración de indemnización de daños y perjuicios (en cuantía superior a 6.000), sin distinguir entre las de origen contractual o extracontractual (véanse por todos los Dictámenes del Consejo de Estado 1093/1991, de 3 de octubre de 1991 y 3114/2002, de 30 de enero de 2003)», doctrina de aplicación al presente asunto.

5. En el procedimiento incoado, la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del contrato administrativo suscrito con la referida Corporación Local.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como Administración contratante de la gestión del servicio público del que se deriva el daño reclamado.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada (art. 32.2 LRJSP).

7. En el presente procedimiento la Administración considera que el derecho a reclamar está prescrito.

7.1. En la Propuesta de Resolución se manifiesta lo siguiente:

«OCTAVO: De conformidad con el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, "Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (...) ", frente a dicho extremo cabe señalar que la solicitud fue presentada con fecha de 22/03/2024, cuyos hechos, presuntamente causante del daño, se produjeron con fecha de 15/04/2019, fecha referente a la eficacia del contrato administrativo, por ende, la acción se encuentra prescrita, visto que de conformidad con el informe emitido por la gestión del servicio con fecha de 19/02/2025 y, atendiendo a la documentación aportada por la parte reclamante, concretamente, la cláusula quinta obrante en la formalización del contrato, dispone que, "el plazo de duración del contrato es de 2 (DOS) AÑOS, más dos posibles prórrogas de 1 año (de conformidad con

los dispuesto en el artículo 29.2 LCSP) y empezando a ejecutarse a partir del día 15 de abril de 2019". Sin perjuicio de lo expuesto, y a mayor abundamiento consta en el hecho quinto inmerso en la solicitud de reclamación que la parte reclamante tuvo conocimiento del daño con fecha de 10/10/2022, "a raíz del acta de liquidación: 382022008068939", lo que implicaría que, a pesar de que la argumentación de la misma fuese que la acción de reclamar comienza con el conocimiento del hecho lesivo, la acción también hubiese prescrito con fecha de 10/10/2023, disputa (sic) que no resultaría admisible, visto que de conformidad con lo previsto en el artículo anteriormente transcrito, el derecho a reclamar prescribe al año de haberse producido el hecho o acto que motive la indemnización, requisito que se produce con la formalización y eficacia del contrato, siendo dicha fecha cuando la parte adjudicataria queda subrogada en la prestación objeto de contratación, a partir de dicho periodo es cuando comienza las obligaciones y derechos suscritos con el mismo. Asimismo, queda constatado en el acta de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, aportado por la parte interesada con fecha de 22/03/2024 que, (...) de los hechos constatados se desprende que la empresa (...) se subroga en su posición de empleador en el momento en el que asume el contrato administrativo con el Exm. Ayuntamiento de Adeje (...) ".

Por lo expuesto, procede concluir en primer lugar que el hecho reclamado por la parte interesada se encuentra prescrito, visto que el acto que motiva la indemnización se posiciona en el momento de la eficacia del contrato, es decir, 15/04/2019, al asumir la condición de sujeto responsable en los términos previsto en el artículo 18.1 de la Ley 8/2015, por ello, el plazo de un año a efectos de solicitar el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial. no procede fijarlo en el momento en el que la Tesorería General de la Seguridad eleva el acta definitiva de liquidación siendo el 22 de marzo de 2023, según consta en la solicitud objeto del presente procedimiento, ya que el citado hecho es una consecuencia jurídica de las obligaciones contraídas el 15/04/2019, acto que determina las obligaciones y derechos que asumió el adjudicatario del contrato. Además, queda acreditado de la documentación aportada por la parte reclamante que, existió una sucesión de empresas, entre (...) y (...), en los términos previstos en el artículo 44.1 y 2 del Real Decreto 2/2015, "El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente.

2. A los efectos de lo previsto en este artículo, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria"».

7.2. Pues bien, el art. 67 LPACAP, dispone que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, y la Administración incorrectamente sólo tiene en cuenta el momento en el que se produjo el hecho lesivo, obviando el momento en el que sus efectos quedaron perfectamente determinados, lo que aconteció años después de producirse el hecho lesivo, cuando se le reclama a la interesada finalmente, tras agotarse la vía administrativa y judicial, una cantidad concreta y determinada en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social devengadas por los trabajadores subrogados e impagadas por la empresa que anteriormente prestó el servicio público (...), como se verá.

En la Sentencia 1160/2021, de 22 de septiembre, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª (Rec. 1913/2020), se afirma sobre la prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que:

«Esta Sala ha tomado en consideración la indicada sentencia del TEDH en distintas ocasiones, pudiendo citarse al efecto -entre otras- las SSTS de 16 de febrero de 2009 (RC 1887/2007); 25 de enero de 2011; nº. 662/2018, de 24 de abril; nº. 1.174/2018, de 10 de julio; y nº. 1.392/2019, de 17 de octubre (por referencia a la anterior).

En esas sentencias este Tribunal ha tenido que dilucidar cuál era el momento exacto en que comenzaba a correr el plazo de prescripción, esto es, la fecha inicial del cómputo, analizando y valorando, como es natural, las peculiares circunstancias concurrentes en cada caso, pero siempre partiendo -directa o indirectamente- de una premisa esencial contenida en la doctrina establecida por el TEDH en el asunto Miragall Escolano y otros contra España: "El derecho de acción o de recurso debe ejercerse a partir del momento en el que los interesados pueden efectivamente conocer las sentencias judiciales que les imponen una carga o podrían vulnerar sus derechos o intereses legítimos".

Y así, en línea con esa doctrina del TEDH, en la citada STS de 16 de febrero de 2009 se estableció que "con arreglo a un criterio jurisprudencial bien asentado [véanse las sentencias de 22 de febrero de 1993 (apelación 10161/90, FJ 1º); 18 de abril de 2000 (casación 1472/96, FJ 6º); 27 de febrero de 2001 (casación 7251/96, FJ 3º); y 9 de abril de 2007 (casación 149/03, FJ 4º)], en virtud del principio actio nata (nacimiento de la acción) el cómputo para su ejercicio sólo puede comenzar si se conocen con plenitud los aspectos de índole fáctica y jurídica que constituyen presupuestos para determinar su alcance, esto es, cuando se manifiestan al afectado en su precisa dimensión los dos elementos del concepto de lesión: el daño y la comprobación de su ilegitimidad. Esta tesitura, en un caso como el actual, no tuvo lugar sino cuando se notificaron a las empresas recurrentes (véase la sentencia del Tribunal

Europeo de Derechos Humanos de 25 de enero de 2000, Miragall Escolano y otros contra España, apartado 36) los pronunciamientos jurisdiccionales que, de manera definitiva y firme, declararon que las sanciones impuestas eran disconformes con el ordenamiento jurídico.

(...)

Lo verdaderamente relevante, a estos efectos, para fijar la fecha inicial del cómputo, es el momento en que el afectado tiene conocimiento de la sentencia firme anulatoria, porque es en ese momento cuando podrá conocer la existencia y el alcance del daño y ello, lógicamente, dependerá de las concretas circunstancias presentes en cada caso», doctrina aplicable al presente asunto.

7.3. Por tanto, no está prescrito el derecho a reclamar, pues la determinación del daño, la concreción de la cuantía que adeudaba la empresa reclamante a la Seguridad Social en relación con las cotizaciones de los trabajadores subrogados, se produjo con la Sentencia número 296/2025, de 13 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, (no consta que haya sido recurrida) por la que se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa reclamante contra la Resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Santa Cruz de Tenerife, fechada el 1 de junio de 2023, que acuerda desestimar el recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de la misma, de fecha 22 de marzo de 2023, por la que se eleva a definitiva el Acta de Liquidación núm. L382022008068939, por la que se resuelve: Declarar la responsabilidad solidaria de la empresa (...), respecto de la deuda contraída por la empresa (...), así como derivar la deuda contraída por la empresa (...) a la empresa (...) y Confirmar y elevar a definitiva la liquidación por un importe de 44.258,48 euros.

En conclusión, es evidente que se formuló la reclamación de responsabilidad patrimonial antes incluso de que el daño reclamado hubiera quedado perfectamente determinado, por lo que se considera la reclamación cumple el requisito de la no extemporaneidad.

8. 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. En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los

interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho del procedimiento de responsabilidad patrimonial, en la reclamación formulada por la interesada se afirma lo siguiente:

«I. Que por la actuación anormal de la administración a la que me dirijo la mercantil (...) ha sufrido un daño cuantificable económicamente en 44.258,48 € a raíz de ser adjudicado el Lote 1 (Atención Integral, realización de trabajos y Guarda al colectivo de mayores del centro) del contrato Administrativo de Servicio que tiene por objeto la atención integral, realización de trabajos de cuidados y Guarda al Colectivo de mayores de la Residencia de Mayores y Centro de Día de Adeje a mi representada por no haber actuado, la Administración, conforme a lo legalmente previsto.

II. Que la empresa que venía prestando desde hacía años los servicios sociosanitarios de la Residencia de Mayores y Centro de Día de Adeje hasta que entró mi representada a prestarlos, en abril de 2019, era (...) ahora (...).

III. Que esta reclamación se presenta por la actuación anormal de la Administración Pública con el fin de que ésta, como empresario principal, extremo que explicaremos en el siguiente apartado, debe hacer frente de las deudas de las cotizaciones de los seguros sociales debidas por la empresa (...) en su C.C.C.38115571333, por el periodo de 10/2015 al 04/2019, que asciende a la cuantía de 44.258,48 €, a las que fue responsable solidariamente mi representada por ser la empresa entrante en la Residencia de Mayores y Centro de Día de Adeje.

IV. La legislación estatal y autonómica además de la jurisprudencia avalan que los Ayuntamientos son empresarios principales en supuestos como éste ya que los servicios sociales de atención a personas mayores constituyen lo que el Estatuto de los Trabajadores denomina "propia actividad" de los Ayuntamientos desde el momento en que éstos asumen esa particular función social, íntimamente vinculada con lo que constituye la esencia de la actuación de la administración local para con sus ciudadanos y, lo relevante es que no es necesario que se trate de un servicio de prestación obligatoria sino que basta con que se trate de un servicio público que el Ayuntamiento ha decidido prestar en el ejercicio de sus competencias por lo que considerando que forma parte de la "propia actividad" del Ayuntamiento, éste es, como ya hemos dicho empresario principal y como tal debe ejercer unas labores de vigilancia sobre sus contratas con el fin de que éstas cumplan con sus obligaciones para evitar convertirse, como en este caso, en deudor solidario de las deudas de (...).

V. Que la responsabilidad del Ayuntamiento en este caso no es solo solidaria, sino también subsidiaria como así lo manifiesta la jurisprudencia.

PRIMERO.-LICITACIÓNDE LOS SERVICIOS SOCIOSANITARIOS DE LA RESIDENCIA DE MAYORES Y CENTRO DE DIA DE ADEJE (nº exp. 10H112001)

En fecha 9 de octubre de 2018 se publicó el anuncio de licitación referente a los servicios sociosanitario de la Residencia de Mayores y Centro de Día de Adeje con número de expediente 10411200.

El mismo 9 de octubre se publicaron los pliegos, tanto las prescripciones técnicas como las cláusulas administrativas. En ellos no se ofrecía la información prevista en el art 130 de la Ley de Contratos del Sector Público. Ya que de haberse incluido la realidad de los adeudos a los trabajadores y a la Seguridad Social, esta parte habría valorado de distinta forma la licitación. Mi representada presentó su oferta el día 24 de octubre de 2018.

SEGUNDO.-DECRETO DE ADJUDICACIÓN DEL LOTE 1 CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO

Tras la apertura de los sobres, se procedió a valorar las ofertas presentadas, entre las que se encontraba la realizada por la empresa de (...), a la cual no se la excluyo en ningún momento del procedimiento de contratación pese a tener deudas con la Seguridad Social. Una vez admitidas las empresas licitadoras, se propone al Órgano de Contratación la adjudicación del LOTE 1 del CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO QUE TIENE POR OBJETO EL SERVICIO SOCIOSANITARIO DE LA RESIDENCIA DE MAYORES Y CENTRO DE DÍA DE ADEJE y TRANSPORTES DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO. TRAMITACIÓN ABIERTA Y REGULACIÓN ARMONIZADA, a favor de mi representada la entidad (...), publicándose en fecha 3 de diciembre de 2018 el Decreto de Adjudicación.

TERCERO.- INTERPOSICIÓN DE RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA NO ADJUDICATARIA Y SUSPENSIÓN DE LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE

En fecha 24 de diciembre de 2018 (...), ahora (...), presentó recurso especial en materia de contratación, ante la adjudicación Lote I del expediente de referencia. En dicho recurso se solicitó como medida provisional la suspensión de la tramitación del expediente. Se adjunta como documento nº I.

A raíz del recurso se suspendió la tramitación del expediente y en fecha 3 de abril de 2019, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias levantó la suspensión del procedimiento e inadmitió el recurso al no acreditar el compareciente la facultad de representación necesaria así como la legitimación que ostenta, ni haberse subsanado tales defectos en el plazo legal establecido. Se adjunta como documento nº 2.

CUARTO.- ADJUDICACIÓN Y FIRMA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO.

El 8 de abril DE 2019 la concejalía del Área de Buen Gobierno y Hacienda decretó la adecuación de las fases contables de la adjudicación del Lote 1 (Atención Integral, realización de trabajos y Guarda al colectivo de mayores del centro) del contrato Administrativo de Servicio que tiene por objeto la atención integral, realización de trabajos de cuidados y Guarda al Colectivo de mayores de la Residencia de Mayores y Centro de Día de Adeje a mi representada (...)

El 9 de abril de 2019 se formalizo la firma del contrato entre la empresa (...) y el Ayuntamiento de Adeje. Se adjuntan como documentos nº 3 y 4 la adecuación de las fases contables y el contrato firmado.

QUINTO.- DAÑOS RECLAMADOS Y ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

En relación a (...) mi representada tuvo conocimiento a raíz del Acta de Liquidación: 382022008068939, de fecha 10/10/2022, de que la empresa (...) no había abonado desde el 10/2015 al 04/2019 las cotizaciones debidas a la Seguridad Social, ascendiendo estas a la cuantía de 44.258,48 €. documento nº 5

En ningún momento se puso en conocimiento, por parte de la Entidad Adjudicadora a mi representada, que existieran deudas con la Tesorería General de la Seguridad Social de la empresa saliente con los trabajadores a subrogar, tal y como se puede comprobar con los datos de la lista de subrogación.

La Entidad Adjudicadora como empresario principal debería de vigilar que las empresas con las que contrata cumplen sus deberes y obligaciones con los trabajadores y con la Seguridad Social, pues según el Pliego de Condiciones debería haber comprobado que su contratista hacia frente a sus obligaciones, lo que no ejerció en ningún momento mediante su labor de "vigilante" porque de ser así habría sabido que (...) no abonaba en tiempo los Seguros Sociales de los trabajadores. Y hubiera sido decisivo para esta parte ya que en este caso no hubiera licitado al concurso.

Que este hecho está fundamentado en dos sentencias recaídas en distintos juzgados de lo social de Santa Cruz de Tenerife en los cuales se permitió ampliar la demanda al Ayuntamiento de Adeje, agilizando el procedimiento y en aras de la economía procesal, y que se adjuntan como documentos números 6, 7 Y 8 las sentencias del Juzgado de lo Social y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

A mayor abundamiento la cláusula trigésimo segunda del pliego de cláusulas administrativas establece que "Cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, se facilitará a los licitadores la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación, que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los

costes laborales que implicará tal medida (...) ". No se facilitó por parte de la Administración la información real y actualizada y por tanto no se pudo realizar una evaluación exacta de los costes laborales que suponía la adjudicación.

Nos encontramos por lo tanto ante un daño al cual debería hacer frente el Ayuntamiento por tratarse del empresario principal y por tanto deudor solidario y subsidiario de sus subcontratas y por dejación de funciones de la entidad adjudicadora como empleadora principal que ha supuesto unos perjuicios económicos a mi representada que ascienden a 44.258,48 €. Aportamos como documento 9 y 10 la resolución del recurso de alzada y el justificante de haber abonado la cuantía a la Tesorería General de la Seguridad Social.

SEXTO.-SITUACIÓNRESULTANTEDE LOS HECHOS ANTERIORMENTE DESCRITOS

En definitiva, mientras el Ayuntamiento de Adeje ha omitido cualquier tipo de control durante la ejecución del contrato suscrito con (...), y menos cuando la tramitación del expediente estaba en suspenso a la espera de la resolución del recurso, se generó a mi representada un daño al cual, tras reclamaciones judiciales, tuvo que hacer frente.

Por todo lo anterior, concurre la responsabilidad del Ayuntamiento por anormal funcionamiento en su deber controlar que las empresas con las que contrata cumplan con sus obligaciones, en este caso, con los seguros sociales que se deben abonar a la tesorería General de la Seguridad Social del estado.

A continuación se fundamentará que los referidos daños y perjuicios traen causa del funcionamiento anormal de la administración, concurriendo Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de la Villa de Adeje, y ello en base a los siguientes».

2. Asimismo, la interesada fundamenta su reclamación en los siguientes términos:

«En este aspecto el Ayuntamiento de Adeje permitió, al no cumplir con su obligación de control, durante la ejecución del contrato con la mercantil Segracan, que ésta no cumpliese con sus obligaciones con la Tesorería General de la Seguridad Social y como consecuencia de este desarrollo anormal ocasionó daños económicos a (...), por lo que esta última ha de ser indemnizada en virtud del art. 32 de la LRJSP, debiendo reconocerse expresamente y en buena lógica la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento al que me dirijo, así como acordar el abono de la referida indemnización por la cuantía que en su día se fije, pues la desestimación de la pretensión formulada o bien su falta de resolución expresa obligarían de manera innecesaria a pasar por un procedimiento judicial. En este sentido, resulta necesario recordar a la Administración a quien nos dirigimos, lo siguiente:

• Que las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación los principios de buena fe, confianza legítima y transparencia del artículo 3 de la LRJSP.

• Que (...) ostenta la condiciónde interesada en el procedimiento que se incoe al respecto.

• Que (...) tiene derecho a conocer el estado exacto de la tramitación de este procedimiento, de conformidad al apartado a) del artículo 53de la LPAC.

• Que (...) tiene derecho a exigir responsabilidades a los titulares de las unidades administrativas y el personal de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los expedientes que deban tramitarse a resultas de los hechos acaecidos, siendo estos responsables directos de su tramitación según lo establecido en el artículo 36 de la LRJSP.

• Que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla a los interesados, tal y como establece el artículo 21 de la LPAC, de acuerdo a las especialidades previstas en el artículo 91 del mismo cuerpo legal.

Además, la jurisprudencia viene reiterando, que la Administración es responsable de los daños ocasionados en los que pueda imputársele por su actividad un "grado de anormalidad", como es el caso que acontece por la responsabilidad de los Ayuntamientos cuando, con su inactividad, originó el daño. Lo que se puede concretar en el caso que nos ocupa, en no haber cumplido su deber de vigilar, controlar y exigir que la empresa a quien contrata cumpla con las obligaciones que le imponen los contratos laborales que celebre y que la administración debería prestar una especial diligencia en vigilar que el otro cumpla con sus obligaciones con la Seguridad Social en la ejecución del contrato.

En este sentido, a continuación se fundamenta que, en el supuesto que nos ocupa, se cumplen los requisitos necesarios para que prospere el derecho a la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de La Villa de Adeje.

(...)

En el presente supuesto, como venimos explicando, la actuación -cuando menos- anormal del Ayuntamiento de La Villa de Adeje respecto a ejercer sus obligaciones como empresario principal en el control de que el contratista, quien le auxilia, cumple con las obligaciones que le impone la legislación laboral ha provocado un perjuicio a mí representada, tal y como lo evidencian los hechos anteriormente reseñados.

Es irrefutable que el Ayuntamiento no fiscalizó la ejecución del contrato suscrito con (...), ya que de haberlo hecho tendría conocimiento de que no se han abonado los seguros sociales de los trabajadores conforme a la ley y que en el momento de finalización del contrato existían deudas con la Seguridad Social que debía comunicar a mi representada para poder valorar los efectos económicos al ser mi representada licitadora al concurso (primero) y posteriormente adjudicataria del contrato.

Se puede afirmar con rotundidad que el funcionamiento del Ayuntamiento de Adeje permitió que (...) ejecutase su contrato incumpliendo las obligaciones legalmente expuestas y que éste finalizase existiendo deudas con la Seguridad Social, deudas que no se pusieron en

conocimiento de mi representada, que vio impedido su derecho a tener conocimiento de las condiciones económicas preexistentes antes de entrar a ejecutar su contrato.

Por otra parte, para que exista responsabilidad de la Administración Pública, en virtud de lo establecidoen el artículo 32 de la LRJSP, la lesión sufrida por los administrados es requisito que "sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos".

Cabe añadir que el concepto de "servicio público" no se entiende en sentido estricto como una prestación ofrecida a la ciudadanía de forma regular y continuada, bastando que se trate de una actividad pública, acogiéndose de esta manera la acepción más general del concepto de servicio público. Y, en nuestro caso, es llamativo que los servicios municipales son incapaces de controlar y vigilar que los contratos que suscriben se ejecutan conforme a lo legalmente establecido.

Es evidente que la actuación del Ayuntamiento en el control de la ejecución del contrato con (...) conlleva una clara vulneración del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones, así como en la confianza legítima de mí representada en el mantenimiento de sus expectativas económicas.

El Ayuntamiento de Adeje por lo establecido en el art. 42 ET conforme con la legislación estatal y autonómica vigente durante el contrato y en la actualidad (Ley 39/2006 artículos 12.1, 14.2 y 15.1, Ley 9/1987 artículo 13.1.d, 13.1.e, 13.1.f y 13.1.h y la Ley 16/2019 artículo 20.3.f y artículo 20.3.h) y la jurisprudencia (entre otras Sentencia del Tribunal Supremo sala de lo social sección 1ª de 5 de diciembre de 2011, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias número 14/2014 de 14 de enero y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 157/2019 de 4 febrero) es empresario principal, y como tal, responsable solidario de las deudas con la Seguridad Social de sus contratas, ya que los servicios sociales de atención a personas mayores constituyen lo que el Estatuto de los trabajadores denomina "propia actividad" del Ayuntamiento desde el momento en que éste asumió esa particular función social, íntimamente vinculada con lo que constituye la esencia de la actuación de la administración local para con sus ciudadanos y lo relevante es que no es necesario que se trate de un servicio de prestación obligatoria sino que basta con que se trate de un servicio público que el Ayuntamiento ha decidido prestar en el ejercicio de sus competencias por lo que considerando que forma parte de la "propia actividad" del Ayuntamiento, éste es, como ya hemos dicho es empresario principal y como tal debe responder solidariamente de las deudas de (...).

A mayor abundamiento, debemos decir que la responsabilidad del Ayuntamiento no es solo solidaria, sino también subsidiaria y en ese sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de diciembre de 2017 al decir que "la responsabilidad del empleador nace

del contrato de trabajo y de las normas que regulan el pago de sus retribuciones al trabajador, mientras que la responsabilidad del empresario principal nace del artículo 42.2 del ET que tiene un fin diferente: obligar a quien contrata a otro para que haga algo por él, algo que él podría hacer, a controlar que el contratista, quien le auxilia en la ejecución de la obra, cumple con las obligaciones que le imponen los contratos laborales que celebre, lo que se pretende conseguir imponiéndole su responsabilidad subsidiaria, aunque solidaria, es el cumplimiento de las obligaciones laborales del otro. Su responsabilidad es subsidiaria porque requiere el previo incumplimiento de quien contrató, pero solidaria con él cuando consta el impago, momento en el que nace para él la obligación de pagar el total de la deuda".

Asimismo la misma sentencia dispone que "Ello supone que la obligación del deudor principal nace del contrato, mientras que la responsabilidad de quien contrató con él nace de la ley que le sanciona por su falta de diligencia en vigilar que el otro cumpla con sus obligaciones laborales en la ejecución de la obra que le encargó".

En definitiva, al Ayuntamiento, como empresario principal no le basta con pagar a la contrata sino que debería haber comprobado que la empresa no tenga deudas con la Seguridad Social, por lo tanto debería haber sido más diligente para evitar que mi representada, en este caso, se convierta en deudora solidaria de unas deudas que se han generado al anunciarse la adjudicación.

En cuanto a las obligaciones solidarias, motivo por el que se deriva a mi representada el abono de las deudas contraídas por la empresa (...) con la Seguridad Social, debemos manifestar que se distingue de manera precisa las relaciones externas de las internas. Externamente un deudor solidario lo es por entero, mientras que internamente la deuda se divide entre los deudores solidarios y se presume una división por partes iguales».

3. Por último, también es necesario tener en cuenta que en relación con este asunto se dictó la Sentencia número 878/2024, de 21 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa reclamante contra la Resolución de fecha 11 de abril de 2022, dictada por el Ayuntamiento de Adeje, por la que se inadmitía a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en fecha 25 de noviembre de 2021, reclamación relativa a las deudas salariales que tuvo que asumir ante el impago de las mismas a los trabajadores subrogados.

III

En cuanto al procedimiento de responsabilidad patrimonial contractual seguido, constan los siguientes trámites:

- Comenzó a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada ante el Ayuntamiento de Adeje el día 22 de marzo de 2024.

El día 7 de febrero de 2025 se dictó el Decreto núm. 2025-0696 por el que se admitió a trámite al reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

- El procedimiento administrativo cuenta con el preceptivo informe del Servicio. Así, se emitió el informe del Negociado de Contratación en el que se concluye manifestando que:

«Que en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regía licitación del Contrato Administrativo que tiene por objeto el servicio sociosanitario de la residencia de mayores y centro de día de Adeje (Expediente 10HI1200I) se preveía en el apartado 1.6 del Anexo I una obligación para el adjudicatario de subrogación del personal que venía prestando sus servicios en virtud del contrato anterior, en consonancia con lo expuesto en la cláusula trigésimo segunda del mismo pliego.

Que la obligación de subrogación del personal es una imposición derivada del artículo 70 del Convenio Colectivo Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal (BOE de 18 de mayo de 2012), que igualmente fue reseñado en el apartado 1.6 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Que esta Administración dio cumplimiento a la obligación formal impuesta por el artículo 130 de la LCSP, en el sentido de proporcionar a los posibles licitadores a través del Anexo VIII la información necesaria sobre las condiciones laborales de los trabajadores a los que afectaba la subrogación proporcionada por la empresa saliente (...).

Que el contrato entre la entidad (...) y el Ayuntamiento de Adeje relativo al LOTE I (Atención integral, realización de trabajos de cuidados y guarda al colectivo de mayores del centro) del contrato administrativo de servicio que tiene por objeto la atención integral, realización de trabajos de cuidados y guarda al colectivo de mayores de la residencia de mayores y Centro de Día de Adeje fue formalizado en fecha 9 de abril de 2019, previéndose una duración de dos (2) años mas dos posibles prórrogas de un (1) año cada una, y comenzando su vigencia a partir del día 15 de abril de 2019, momento a partir del cual se entiende que nacen las obligaciones previstas en los Pliegos de cláusulas administrativas y Pliegos de prescripciones técnicas, incluida la obligación de subrogación».

- Además, se procedió a la apertura del periodo probatorio, no practicándose prueba alguna y se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, que formuló escrito de alegaciones, estableciendo la cuantía definitiva de la indemnización solicitada en 24.299,39 euros. En estas alegaciones la reclamante alega la identidad de su solicitud con la estimada por la Sentencia 878/2024, de 21

de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n1 1 de Santa Cruz de Tenerife.

- Por último, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva el día 4 de abril de 2025.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera no sólo que la reclamación está prescrita (cuestión a la que se ha dado respuesta más atrás), sino también que aquélla carece de fundamento, señalando a tal efecto dicha Propuesta de Resolución que:

«El fundamento de derecho cuarto de la sentencia emitida por el TSS (social) de 27 de enero de 2015, rec. 15/2014, dispone que existe sucesión de empresas cuando, según se desprende de lo que ordenan las normas comunitarias y estatales que se acaban de reseñar, es evidente que para que se pueda apreciar la existencia de sucesión de empresa, conforme a las mismas, es de todo punto necesario que se haya producido la transmisión de una "entidad económica" formada o estructurada por "un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica", resaltando en la resolución emitida por la unidad de impugnaciones de la Dirección Provincial de Santa Cruz de Tenerife de fecha 02/06/2023 que, " (...) / (...) se acredita, por tanto, que la actividad de la empresa sucesora (...), ha tenido el mismo soporte económico, material y organizativo que la empresa "(...), 5.L" (antes (...), 5.L), fruto del contrato de prestación de servicios respecto a la Residencia y Centro de Día de Adeje", por ende, excede la citada trasmisión de los términos previstos en el artículo 130 de la Ley 9/2017, al establecer que, "Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo"; quedando evidenciado en el expediente que no existió una subrogación del personal adscrito al servicio en la concesionaria saliente sino, una sucesión de empresas, entre la entrante y la saliente, por lo consiguiente, y en segundo lugar, tampoco concurre el requisito de imputabilidad a la Administración en relación con el funcionamiento del servicio público, puesto que y, de conformidad con el artículo 34.1 de la Ley 40/2015, "Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

La existencia de sucesión de empresas excede de la obligación de subrogación de personal en los términos del mentado pliego y del convenio laboral, permaneciendo exenta la presente Corporación de asumir por la figura jurídica de responsabilidad patrimonial, los derechos y obligaciones devengados en el ámbito mercantil a causa de los negocios jurídicos suscritos por la parte reclamante, visto que extrapola el marco de protección previsto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, ya que la citada lesión debe ser consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Sin perjuicio de lo expuesto y, atendiendo a la antijuricidad del daño reclamado, consta en el informe emitido por la gestión del servicio con fecha de 19/02/2025 que, " (...) en el presente supuesto se observa que esta Administración ha cumplido la obligación impuesta por el artículo 130 de la LCSP, al proporcionar a los licitadores, en el Anexo VIII del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la contratación, toda la información proporcionada por el contratista saliente (...), relativa a las condiciones laborales de los trabajadores a subrogar", por ende, y en tercer lugar, el daño tampoco resulta antijurídico, visto no sólo que la Administración cumplió el requisito exigido en el artículo 130 de la Ley 9/2017, sino que la reclamación de responsabilidad patrimonial queda desvirtuada, en los términos alegados por parte reclamante, al quedar acreditado que los importes abonados por la misma se deben no a la omisión de información del artículo 130 de la Ley 9/2017, por parte de la Administración, en relación con la subrogación del personal que prestaba el servicio, sino a una sucesión de empresas entre (...) y la actual reclamante, (...) Dicha argumentación queda acreditada, con el fundamento de derecho segundo de la sentencia número 296/2025 de fecha 13/02/2025, procedimiento número 114/2024 del Juzgado de lo contencioso administrativo, n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife, referente al recurso interpuesto por (...) frente a la resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, entre cuyas pretensiones, la parte recurrente solicitó que se declarase no ser conforme a derecho la resolución impugnada, dejándola sin efecto, y acordando la devolución de la cantidad de 44.258,48 euros, sin embargo, consta en el fallo de la sentencia una estimación parcial, referente, exclusivamente, " (...) en cuanto a las deudas prescritas y reconocimiendo la pretensión SUBSIDIARIA (...) . y en consecuencia fijar la derivación de responsabilidad en la cuantía de 19.959,09 (...) ", lo que trae consigo una certeza de la argumentación anteriormente expuesta y, que la fijación del importe se produce al aplicar el artículo 42 del Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, Real Decreto 1415/2004, referente a la obligación del pago de las cuotas y el plazo de prescripción, siendo del siguiente tenor literal:

"La obligación de pago de las cuotas de la Seguridad Social y de los conceptos de recaudación conjunta, así como de los recargos sobre unos y otras, prescribirá a los cuatro años, a contar desde la fecha en que finalice el plazo reglamentario de ingreso de aquéllas"».

2. En este caso, para poder efectuar un adecuado análisis jurídico de la cuestión de fondo es necesario, con carácter previo, efectuar varias precisiones, siendo las siguientes:

2.1. En primer lugar, a este Consejo, en virtud de la normativa aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial (art. 81.2. LPACAP), le corresponde pronunciarse, en relación con la Propuesta de Resolución que nos ocupa y en los términos planteados en ella, con carácter preceptivo acerca de la existencia o no de relación de causalidad entre el actuar administrativo y la lesión producida y,

en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en dicha normativa aplicable.

Por otro lado, los actos u omisiones que el reclamante imputa a la Administración municipal se inscriben, atendiendo a la descripción que de los mismos aporta, en el ámbito del contrato de gestión de servicios públicos que ha mantenido con aquélla, por lo que la responsabilidad patrimonial que en su caso derivara de tal imputación tendría en todo caso el carácter de contractual.

No obstante, con carácter previo a pronunciarse sobre la existencia o no de tal responsabilidad administrativa, procede descartar la posibilidad de la producción de efectos de la Sentencia 878/2024, de 21 de octubre del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife, de la que existe constancia en el expediente, sobre la cuestión sometida a consulta. La reclamante, en su escrito de alegaciones de 1 de abril de 2025, plantea la identidad de esta segunda solicitud con la antes resuelta por tal Sentencia: «*idéntico a lo que ya ha sido juzgado*». Apunta el escrito de alegaciones a la obligación de resolver en el supuesto sometido a consulta en igual sentido que hizo tal Sentencia. Pero la misma resuelve sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial correspondiente a los salarios debidos a los trabajadores subrogados por la empresa también aquí reclamante, por lo que se trata de una reclamación distinta de aquella otra sobre la que se dictamina, por lo que no tiene el mismo objeto que esta última, que no es otro que el referido al abono de las cotizaciones a la Seguridad Social impagadas y relativas a los trabajadores subrogados.

Ello nos lleva a plantearnos la vinculación de los pronunciamientos de la referida Sentencia en el presente asunto, especialmente en lo que concierne al efecto negativo de la cosa juzgada.

Sobre esta cuestión el Tribunal Supremo se ha pronunciado, por ejemplo, en la Sentencia de 27 de octubre de 2015, Sala Cuarta, de lo Social (Rec. 373/2014), manifestando, primeramente, con carácter general, que:

«TERCERO.- 1.- El recurrente alega infracción de los artículos 207 y 222 de la LEC , entendiendo que no procede apreciar la concurrencia de cosa juzgada, toda vez que no existe identidad en los objetos pretendidos pues lo ahora reclamado es diferente de lo que se planteó en los anteriores pleitos, limitándose en el actual a la reclamación de indemnización

de daños y perjuicios por el periodo de 27 de julio de 2011 a 4 de febrero de 2013 y de 7 de febrero de 2013 a 3 de abril de 2013.

2.- Como recuerda la sentencia de esta Sala de 18 de abril de 2012, recurso 163/2911: " Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse acerca del alcance del artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y lo ha hecho, entre otras, en sentencia de 3 de mayo de 2010, recurso 185/07, en la que ha establecido lo siguiente: "en sentencia de 20 de octubre de 2004, recurso 4058/0 , aparecen los siguientes razonamientos: "SÉPTIMO.- La doctrina correcta es la que aplica la sentencia de contraste, al interpretar el artículo 222 de la LEC con criterio flexible en la apreciación de las identidades a que el precepto se refiere, como lo venía haciendo esta Sala en relación con el derogado artículo 1252 del Código civil. De esta C. amplia de la cosa juzgada se hace eco ahora la LEC al enumerar las identidades que han de concurrir entre el primero y el segundo litigio; el texto del artículo 1252 citado, que consideraba necesario que "entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que ésta sea invocada, concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron", ha sido reemplazado por el artículo 222 de la LEC que, en tono más condescendiente, ha mitigado el rigor en la apreciación de las identidades, con especial incidencia en la subjetiva pues, este precepto, en relación con el artículo 10 de propio texto legal, la cosa juzgada afecta a las partes del proceso en que se dicte y a sus herederos y causahabientes, así como a los sujetos, no litigantes, titulares de los derechos que fundamenten la legitimación de las partes, tanto de las que comparezcan y actúen en juicio como a los titulares de la relación jurídica u objeto litigioso».

Y, en concreto, sobre la identidad de objeto necesaria para producir el efecto negativo de la cosa juzgada, se afirma en esta sentencia de forma clara que:

«Pues bien, esta completa identidad no resulta apreciable en el presente caso, porque, aunque concurre la identidad subjetiva y también una identidad en los elementos jurídicos de la pretensión, el objeto no es el mismo, pues aunque se trata en ambos supuestos de la reparación de los daños derivados de la exclusión de la bolsa de empleo, estamos ante un periodo distinto en el que se han proyectado también los efectos de esa exclusión y, en consecuencia, lo que se reclama en estas actuaciones no es lo mismo que lo que se reclamó en el anterior proceso o, más exactamente, no forma parte de la reclamación sobre la que se decidió en la sentencia dictada en aquel proceso.

(...) Este mismo criterio es el que ha venido aplicando la Sala en los supuestos de reclamaciones por los mismos concepto que corresponden a periodos diferentes, señalando que lo que se produce en estos casos es el efecto positivo de la cosa juzgada, pero no el efecto negativo o excluyente. Y en este sentido se señala que las partes del proceso son las mismas, hay identidad en los elementos jurídicos de los fundamentos, pero la diferencia en el objeto de los procesos, al ser distintos los periodos reclamados, elimina el efecto negativo de la cosa juzgada para apreciar, sin embargo, su efecto positivo para el que es suficiente

que "lo decidido en el primer proceso entre las mismas partes actúe en el segundo proceso como elemento condicionante o prejudicial, de forma que la primera sentencia no excluye el segundo pronunciamiento, pero lo condiciona, vinculándolo a lo ya fallado" (sentencias de 5 de junio de 2012, que cita las que cita las de 25 , 26 de mayo y 17 de noviembre de 2011, entre otras muchas en el mismo sentido)".

Aplicando la anterior doctrina al supuesto examinado, procede la estimación de este motivo de recurso. En efecto, si bien se dan las identidades legalmente requeridas, para que pueda apreciarse la existencia de cosa juzgada, en los sujetos y los elementos jurídicos de la pretensión -reclama la misma trabajadora frente a Correos y Telégrafos SA, una indemnización de daños y perjuicios por vulneración de derechos fundamentales- no sucede lo mismo respecto al objeto del proceso ya que los periodos que se reclaman en los pleitos anteriores son diferentes del reclamado en este asunto».

Pues bien, teniendo en cuenta la anterior doctrina jurisprudencial, cabe señalar que, dado que en este caso la interesada reclama en relación con las cotizaciones a la Seguridad Social, evidentemente un concepto indemnizatorio distinto al que fue objeto de la referida Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (los salarios), con su propio régimen jurídico, no se produce en este supuesto el efecto negativo de cosa juzgada, a lo que se ha de añadir que los criterios jurídicos contenidos en tal Sentencia no se pueden considerar jurisprudencia, ni constituyen práctica judicial reiterada, razón por la que este Consejo Consultivo, en cumplimiento de la función que le es propia en el ámbito de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, anteriormente referida, se pronunciará sobre la cuestión de fondo planteada.

Por último, en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 87/2006 de 27 marzo, se afirma taxativamente que:

«En fin, es también doctrina constitucional consolidada que la interpretación del sentido del fallo de las resoluciones judiciales es una función estrictamente jurisdiccional que, como tal, corresponde en exclusiva a los órganos judiciales (art. 117.3 CE)».

Por tanto, la función consultiva se limitará exclusivamente en este caso al análisis de la responsabilidad patrimonial reclamada, objeto de la Propuesta de Resolución sometida al Dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo y no a la que fue objeto de la mencionada Sentencia; por ello, con pleno respeto a lo manifestado en la misma en relación con los salarios y teniendo en cuenta el efecto positivo de la cosa juzgada, se omitirá por este Consejo Consultivo todo pronunciamiento relativo a

la reclamación formulada en relación con los salarios, y no se deducirá efecto alguno sobre el presente caso.

2.2. En segundo lugar, pretende la reclamante basar su derecho a una compensación o indemnización apelando a lo dispuesto en el art. 42 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RDL 2/2015, de 23 de octubre (en adelante ET), modificado por la Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente, que regula la subrogación en las obligaciones sociales en el supuesto de colaboración entre empresas mediante una relación de contrata o subcontrata. Así, en su escrito de reclamación se afirma: «*La legislación estatal y autonómica además de la jurisprudencia avalan que los Ayuntamientos son empresarios principales en supuestos como éste ya que los servicios sociales de atención a personas mayores constituyen lo que el Estatuto de los Trabajadores denomina "propia actividad" de los Ayuntamientos*».

Este Consejo Consultivo ha de rechazar esta fundamentación alegada por la reclamante, pues no comparte tal aplicación a este caso concreto de la mencionada legislación. El citado art. 42 ET forma parte de la Sección 2ª del Capítulo III del Estatuto, que regula las «*garantías por cambio de empresario*», en aseguramiento de los derechos de los trabajadores. La jurisprudencia ha interpretado casuísticamente este art. 42, para considerar a la Administración responsable subsidiario de las obligaciones sociales incumplidas por el concesionario de un servicio público en un procedimiento de responsabilidad solidaria iniciado por la Tesorería de la Seguridad Social (STS 1496/2022, de 16 de noviembre, rec. 5089/2020), o en supuestos de reclamación del trabajador (STS 539/2022, de 13 de junio de 2022); pero no estamos en presencia de un procedimiento de responsabilidad solidaria exigiendo «*las obligaciones referidas a la Seguridad Social*» (42.2, párr. 1.º ET) iniciado por la Tesorería de ésta, o instado por los trabajadores o sus representantes en demanda del cumplimiento de «*obligaciones de naturaleza salarial*». La jurisprudencia que ha interpretado y aplicado este precepto, con matices según los casos concretos, reconoce responsabilidad solidaria de un ente público en procedimientos de responsabilidad solidaria derivados de tal artículo en procedimientos iniciados por quien ostenta acción para exigir el pago de las cuotas de la Seguridad Social

impagadas por el contratista concesionario de un servicio público, o cuando los titulares de derechos de naturaleza salarial reclaman solidariamente frente a la Administración titular del servicio objeto del contrato por incumplimiento del pago por parte del contratista. Pero no ampara esta jurisprudencia que interpreta y aplica el art. 42 ET los supuestos de responsabilidad contractual en los que el concesionario reclama de la Administración una compensación o indemnización por haberse hecho cargo previamente de las deudas sociales desatendidas del contratista que le precedió en la prestación del servicio, alegando el presunto incumplimiento por parte de la Administración de la obligación de controlar al contratista precedente. En los casos a que se refiere la mencionada jurisprudencia se aplica el carácter garantizador, para los derechos de los trabajadores, del art. 42 ET; pero en el supuesto, como el presente objeto de consulta, no está planteada una reclamación de cuotas de la Seguridad Social o de salarios por quien puede reclamarlos, para garantizar derechos de los trabajadores, sino responder a una reclamación de un contratista frente a la Administración por presuntos daños derivados del incumplimiento o deficiente cumplimiento por ésta del contrato (al no controlar en los términos que la Ley o el contrato exigían el cumplimiento de las obligaciones sociales de un contratista precedente), y esa no es la finalidad de tan comentado precepto.

En fin, cuando nos encontramos ante una reclamación por daños frente a la Administración, formulada por el concesionario de un servicio público que se subrogó en las obligaciones no cumplidas de otro contratista anterior, no puede calificarse a la Administración cesionaria del servicio como empresa principal, para aplicar sin más el art. 42 del tan mentado Estatuto.

2.3. En tercer lugar, se comprueba al analizar el expediente que, tras el oportuno procedimiento de contratación administrativa, se adjudicó el contrato de servicio público a la empresa interesada, que subrogó al personal de la empresa que venía prestando el servicio público con anterioridad al nuevo contrato administrativo, al igual que se considera probado que dicha empresa (...), dejó de pagar los salarios y las cotizaciones de la Seguridad Social del personal subrogado por la empresa contratista; ello es así en virtud de la documentación obrante en el expediente. A partir de esta subrogación, la empresa reclamante hubo de hacerse cargo de las cuotas de la Seguridad Social no pagadas por la contratista precedente, lo que a juicio de aquélla constituyó una lesión a sus derechos que genera responsabilidad administrativa, pues *«se cumplen los requisitos necesarios para que prospere el*

derecho a la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de La Villa de Adeje».

La reclamante imputa al Ayuntamiento un deficiente control sobre la contratista precedente e incumplidora, generando así el daño por el que se reclama, lo que de resultar probado generaría responsabilidad patrimonial de carácter contractual.

3. En lo que se refiere a la cuestión de fondo, como correctamente mantiene el Ayuntamiento, la obligación que le corresponde a las Administraciones Públicas en el marco de la relación contractual en casos como el que nos ocupa es la establecida en el art. 130 LCSP, el cual dispone que:

«1. Cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista.

2. Lo dispuesto en este artículo respecto de la subrogación de trabajadores resultará igualmente de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas cuando estos estuvieran adscritos al servicio o actividad objeto de la subrogación.

Cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato.

3. En caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general.

4. El pliego de cláusulas administrativas particulares contemplará necesariamente la imposición de penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación prevista en este artículo.

5. En el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista.

6. Asimismo, y sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de lo establecido en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de éstos».

Todo ello sin perjuicio de que las Administraciones Públicas en supuestos similares a éste, ante tales impagos pueden resolver el contrato, si así lo estimaran oportuno [art. 211.1.i). LCSP].

4. En conclusión, ha resultado acreditado, primeramente, que el Ayuntamiento de Adeje, cumplió con la obligación impuesta en el art. 130 LCSP, antes reproducido, única obligación que le correspondía en este supuesto, y que la nueva empresa concesionaria, y ahora reclamante pudo y debió haber comprobado, y cabe presumir que lo hiciera, antes de suscribir el mencionado contrato administrativo, si (...) había cumplido con sus obligaciones referidas a la Seguridad Social, para lo que contó con la información que legalmente aportó la Administración en cumplimiento del art. 130 LCSP.

5. Por todo ello, se considera que no concurre relación de causalidad entre el adecuado actuar administrativo del Ayuntamiento de Adeje y el daño reclamado por la empresa interesada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada, es conforme a Derecho de acuerdo con los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de lo manifestado en el Fundamento I.7.