



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **99/2011**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de mayo de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Sanidad y Consumo (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 3 de enero de 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por la falta de notificación de un laudo dictado por el Colegio Arbitral de Consumo (expte. **01/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de junio de 2010, x presenta ante la Consejería de Sanidad y Consumo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la falta de notificación de un laudo arbitral, dictado el 18 de diciembre de 2009, por el Colegio Arbitral de Consumo con sede en Cartagena.

En el arbitraje de referencia, el interesado reclamaba la devolución del importe de la compra de un producto adquirido en una gran superficie comercial, más los intereses de mora correspondientes. A la fecha de la reclamación, dicho laudo, que ha podido saber que es favorable a su pretensión, todavía no ha sido notificado.

Considera el reclamante que la falta de notificación en plazo del laudo le supone un daño patrimonial al impedirle el cobro del importe reclamado en el procedimiento arbitral, solicitando una indemnización equivalente a los intereses de mora de la cantidad que finalmente recoja el laudo arbitral, a calcular desde el 8 de octubre de 2009, fecha límite para dictar el laudo.

SEGUNDO.- Consta en el expediente el indicado laudo, en el que se condena al

establecimiento comercial a devolver al interesado el importe de la compra (83,90 euros), más una indemnización por los perjuicios causados del 15% de dicho importe (12,58 euros), ascendiendo el total a pagar al interesado a 96,48 euros. Señala, asimismo, como plazo máximo de ejecución, un mes desde su notificación.

Consta, asimismo, que dicho laudo fue remitido por el Servicio de Arbitraje de Consumo dependiente de la Dirección General de Atención al Ciudadano, Drogodependencias y Consumo a la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) del Ayuntamiento de Cartagena, el 1 de marzo de 2010, *"para su firma por parte de los árbitros"*, de su Presidenta y *"su posterior envío a las partes"*.

TERCERO.- Admitida a trámite la reclamación, se designa instructora que procede a notificar al interesado dicha admisión y a solicitar de la Dirección General de Atención al Ciudadano, Drogodependencias y Consumo el preceptivo informe. Éste, emitido por el Jefe de Servicio de Arbitraje, informa que el laudo, una vez dictado, fue remitido a la OMIC del Ayuntamiento de Cartagena para ser firmado por los árbitros y, posteriormente, ser notificado al administrado, función que, según convenio firmado en su día entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma, corresponde al Ayuntamiento. El servicio de consumo municipal informa que, en el momento en que los árbitros firmaron el laudo, se cursó su notificación al interesado de forma inmediata.

Considera el Jefe de Servicio de Arbitraje que procede inadmitir la reclamación, pues la demora en la notificación por parte del Ayuntamiento habría estado causada por el retraso en su firma por los árbitros y el daño causado únicamente podría identificarse con los intereses de demora de la cantidad a abonar por el establecimiento comercial reclamado y condenado en el procedimiento arbitral, intereses que apenas alcanzarían el montante de 1 euro.

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia a la OMIC del Ayuntamiento de Cartagena y al reclamante, no consta que presenten alegaciones.

QUINTO.- Con fecha 22 de diciembre de 2010, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de legitimación pasiva de la Administración regional, dado que el presunto daño sufrido por el reclamante lo habría sido por la falta de notificación del laudo arbitral, función de carácter administrativo que corresponde al Ayuntamiento de Cartagena.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e

índice de documentos, se remitió el expediente mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 3 de enero de 2011.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

SEGUNDA.- Legitimación activa, plazo y procedimiento.

1. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, a tenor de lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LPAC), en relación con el artículo 31 de la misma Ley, respecto del perjuicio patrimonial cuyo resarcimiento se reclama.

2. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC.

3. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en términos generales, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, sin que se aprecien carencias formales esenciales.

TERCERA.- De la legitimación pasiva.

Según la propuesta de resolución, la Administración regional carece de legitimación pasiva respecto de la reclamación presentada, al señalar como Administración causante del presunto daño al Ayuntamiento de Cartagena, a través de su OMIC, a la que correspondía la función administrativa de notificar el laudo arbitral.

No comparte el Consejo Jurídico esta apreciación. El servicio al que se le imputa el daño es el de arbitraje desarrollado por la Junta Arbitral de Consumo, la cual depende de la Comunidad Autónoma. En efecto, de conformidad con el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, las Juntas Arbitrales de Consumo son los órganos administrativos de gestión del arbitraje institucional de consumo y prestan servicios de carácter técnico, administrativo y de secretaría, tanto a las partes como a los árbitros (art. 5), correspondiéndoles gestionar e impulsar los procedimientos arbitrales de consumo (art. 6). Estarán integradas, entre otros, por un presidente y un secretario, cargos que deberán recaer en personal al servicio de las Administraciones públicas, y serán designados por la Administración de la que dependa la Junta (art. 7.1). El secretario de la Junta Arbitral de Consumo garantizará el funcionamiento administrativo de la Junta, siendo responsable de las notificaciones de los actos de aquélla, que se efectuarán conforme a lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de la LPAC (art. 7.3). Ello no obsta a que, como ocurre en el supuesto sometido a consulta, la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma cree delegaciones territoriales, como la de Cartagena, que cuenta con su propio secretario.

La creación de dicha delegación se realiza a través de un convenio entre la Comunidad Autónoma y la Corporación Municipal, de octubre de 1994 (folios 26 y siguientes del expediente), por el que se crea una sede descentralizada de la Junta Arbitral de Consumo de la Región de Murcia en la OMIC del Ayuntamiento de Cartagena, para la resolución de los conflictos de consumo que se produzcan en el ámbito territorial del municipio y su comarca. La dependencia de dicha delegación respecto de la Junta Arbitral de Consumo regional se plasma en el nombramiento de los colegios arbitrales específicos por el Consejero competente en materia de consumo y en la obligación de remitir los expedientes arbitrales a la Junta para su archivo. El convenio prevé, asimismo, el nombramiento de un secretario de colegio arbitral para la sede, que realizará las funciones inherentes al cargo, conforme a lo establecido en el Real Decreto regulador del Sistema Arbitral de Consumo.

El carácter de sede descentralizada del referido órgano arbitral y su dependencia de la Junta Arbitral de Consumo de la Región de Murcia, determinan que, aunque llegara a considerarse que la causa del daño alegado fuera la demora en la realización de sus funciones notificadoras por parte del secretario de la indicada sede, y aunque no consta en el expediente qué Administración nombró al secretario, no pueda negarse la legitimación pasiva de la Comunidad Autónoma para la tramitación de la presente reclamación, que deriva del ejercicio de sus competencias en materia de arbitraje de consumo, si bien lo hace de forma descentralizada mediante una delegación para un ámbito territorial específico.

Y ello sin perjuicio de afirmar también la existencia de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Cartagena que "*a través de la OMIC y con sus medios personales y humanos*" asume la tramitación de las correspondientes solicitudes de arbitraje y aporta de su personal el necesario para la constitución de los colegios arbitrales, entre los cuales se encuentra el Secretario del mismo, a quien corresponde ejercer las funciones inherentes a dicho cargo, entre las que el RD 231/2008, le asigna la de notificar los actos del órgano arbitral. Por ello, resulta acertado que se haya otorgado un trámite de audiencia a la Corporación Local, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen núm. 26/1999), cuando se advierte la posible responsabilidad de otra Administración en los hechos objeto del procedimiento, debiendo considerarse a ésta como interesada, pues, en la medida en que pueda ser objeto de una acción de regreso o, incluso, de una directa imputación de corresponsabilidad, ha de entenderse que la resolución podría afectar, mediata o inmediatamente, a sus intereses.

CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 139.1 LPAC dispone que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. A los anteriores requisitos hay que añadir la antijuridicidad del daño (artículo 141.1 de la misma Ley), es decir, 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.

a) El daño.

Para el interesado, el daño alegado se identifica con los intereses de demora de la cantidad que recoja el laudo, a calcular desde el día 8 de octubre de 2009, plazo máximo para dictar el laudo, hasta la fecha en que éste se notifique de manera efectiva.

Ha de señalarse, en primer lugar, que, si bien al momento de formularse la reclamación, el 23 de junio de 2010, el laudo todavía no le había sido notificado, éste lo fue el 7 de julio de 2010, antes de que se admitiera a trámite la resolución y se designara instructora, por lo que la primera actuación de ésta debió ser la de requerir al interesado para la mejora de su solicitud, fijando la evaluación económica del daño, conforme a lo establecido en el artículo 6.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), pues tal determinación ya resultaba posible al interesado una vez conociera la cantidad establecida en el laudo.

En cualquier caso, cuando el interesado solicita que se le abonen los intereses de demora de la cantidad que recoja el laudo, lo que persigue es que se le compense por la imposibilidad de cobrar de la empresa reclamada dicho importe hasta que se notifique a las partes la decisión arbitral. Considera el Consejo Jurídico que, a tal efecto, el interés aplicable habría de ser el legal del dinero, fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en aplicación analógica de lo establecido en el artículo 1.108 del Código Civil para los intereses moratorios en defecto de pacto entre las partes.

Que la aplicación de ese interés (4%) a la cantidad establecida en el laudo (96,48 euros) arroje un importe indemnizatorio muy reducido, en contra de lo indicado por el Jefe de Servicio de Arbitraje de Consumo de la Consejería consultante, no es obstáculo para la admisión de la reclamación y ulterior declaración de responsabilidad patrimonial, si se constata la concurrencia de todos los elementos generadores de aquélla, y ello porque el sistema de responsabilidad patrimonial persigue garantizar al interesado su indemnidad respecto de *"toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos"* (art. 106.2 CE). La justicia y adecuación de la valoración habrá de basarse, por tanto, en el carácter integral de la misma, es decir, que la víctima o perjudicado por el funcionamiento del servicio público resulte indemne, independientemente del valor del resarcimiento. En este sentido, este Consejo Jurídico ha llegado a establecer la procedencia de indemnizar a una interesada por importe de un euro (Dictamen 26/2008) y el Tribunal Supremo, en sentencia de 21 de marzo de 1.991, también señala la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración aun en presencia de un quebranto patrimonial de escasa entidad económica, cuando concurren el resto de requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico.

b) Nexos causal y antijuridicidad del daño.

De conformidad con el artículo 49.1 RD 231/2008, el plazo para dictar un laudo será de seis meses a contar desde el día siguiente al inicio del procedimiento arbitral. En el supuesto sometido a consulta, tal comienzo coincide con la admisión a trámite de la solicitud de arbitraje (art. 37.3), que tiene lugar el 7 de abril de 2009.

En consecuencia, el plazo para dictar el laudo y notificarlo vencía a los seis meses a contar desde el día siguiente a dicha fecha, el 7 de octubre de 2009. Sin embargo, consta en el expediente que el colegio arbitral no se reúne hasta el 18 de diciembre de 2009, fecha en la que se intenta la conciliación entre las partes y, ante el resultado negativo de la misma, se procede a dictar laudo. Éste es remitido por el Servicio de Arbitraje de Consumo a la OMIC de Cartagena, siendo recibido el 1 de marzo de 2010. Dicha remisión se efectúa para su firma por los miembros del Colegio arbitral y posterior envío a las partes.

La notificación de la decisión arbitral, que de conformidad con el artículo 50 RD 231/2008, "*se realizará, a falta de acuerdo de las partes conforme a la práctica de la Junta Arbitral de Consumo, según lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*", no se produjo hasta el 7 de julio de 2010.

De la secuencia de hechos expuesta se advierte con claridad que se produjo una demora tanto en la tramitación del procedimiento arbitral que desemboca en el laudo, que ya se dicta fuera del plazo legalmente establecido, como en su posterior firma y envío a las partes, lo que se lleva a efecto nueve meses después de la fecha límite en que debía haberse notificado.

Para el interesado, el título de imputación del daño deriva del retraso en la notificación del laudo, demora que cabe imputar tanto a la tramitación del procedimiento arbitral como al concreto acto de dar traslado del mismo a las partes. El Consejo de Estado ha afirmado en doctrina ya reiterada (por todos, Dictamen 696/2004), que de la mera comprobación de que en un expediente se han superado los plazos fijados para su resolución no se desprende, de forma mecánica, el derecho del interesado a ser indemnizado. Si, ciertamente, el cumplimiento de los plazos es, no sólo deseable, sino jurídicamente obligatorio, ello no puede llevar a vincular a la Administración todos los daños y perjuicios derivados de un retraso, aun leve y justificado, pues ello supondría la extensión del instituto resarcitorio más allá de sus límites naturales. El solo desajuste entre el plazo legalmente establecido y el de la duración de un procedimiento no es, pues, motivo suficiente para imputar los daños producidos a la Administración. Para ello es preciso, además, que se exceda un período de tiempo razonable, a la vista de las circunstancias del caso, lo que dará lugar a una dilación indebida.

Así pues, el retraso que es susceptible de generar un daño resarcible por la Administración es el que, en tanto que irrazonable en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto, se identifica con el concepto de dilación indebida, instituto jurídico construido por la doctrina constitucional y jurisprudencial al amparo del artículo 24 de la Constitución Española. Como señala el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 14 de junio de 1993, no consiste en el mero incumplimiento de los plazos procesales, pues el citado precepto no ha constitucionalizado el derecho a los plazos establecidos para la ordenación del proceso, sino un derecho fundamental de toda persona a que su causa se resuelva dentro de un tiempo razonable (STC 5/1985). La citada expresión del artículo 24.2 CE comporta un concepto indeterminado o abierto, que ha de ser dotado de contenido concreto en cada caso atendiendo a criterios objetivos congruentes con su enunciado genérico. Entre dichos criterios, que han de ser apreciados desde la realidad de la materia litigiosa en cada caso (STC 5/1985), conviene destacar la complejidad del litigio, la duración normal de procesos similares, la actuación del órgano judicial en el supuesto concreto y la conducta del recurrente, al que es exigible una actitud diligente, así como la invocación en el proceso ordinario de las supuestas dilaciones (SSTC 152/1987, 233/1988, 128/1989, 85/1990, 37/1991, 215/1992 y 69/1993, entre otras).

Esta construcción sobre las dilaciones en los procesos judiciales ha sido pacíficamente trasladada y aplicada en supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por retrasos injustificados en el procedimiento administrativo. Así, la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco, en Dictamen 16/2005, citado por la STSJ, País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 158/2010, de 26 marzo, en relación a un retraso habido en un procedimiento de concurrencia competitiva, señala que *"es preciso que éste (el retraso) exceda de un período de tiempo razonable que debe valorarse con arreglo a determinados criterios, entre los cuales cabe mencionar, sin ánimo de ser exhaustivos, la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación de los órganos instructores, la conducta del interesado y la invocación en el procedimiento de las dilaciones habidas. De este modo, sólo cuando, tras la valoración de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá que concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración. En caso contrario, si el retraso es adecuado a las circunstancias y la razón del mismo se encuentra plenamente justificada, no existe lesión en el sentido técnico jurídico, debiendo el interesado soportar los daños causados por la paralización del procedimiento"*.

Examinada la tramitación administrativa a la luz de dicha doctrina, cabe apreciar que las actuaciones relativas al mero impulso del procedimiento no se concatenaron con una diligencia modélica, singularmente tras el dictado del laudo el 18 de diciembre de 2009, pues no es hasta dos meses después que el Servicio de Arbitraje de Consumo de la Consejería consultante lo remite a la OMIC de Cartagena, para firma y traslado a las partes, lo que no se produce hasta más de cuatro meses después. Nada hay en el expediente que pueda justificar esta demora, pues ni la complejidad del asunto (resuelto en equidad) es elevada, ni se han alegado por la Junta Arbitral de Consumo circunstancias obstativas de la notificación imputables a las partes, ni la existencia de una acumulación de asuntos pendientes en la Junta Arbitral, ni tan siquiera la duración usual de los procedimientos arbitrales por ella gestionados y de la tardanza ordinaria en firmar los árbitros los laudos y notificarlos, que permitieran establecer un estándar medio de funcionamiento.

En consecuencia, no puede considerarse como plazo razonable para dar traslado de un laudo ya dictado el de siete meses, cuando debió haberse cursado la notificación en un máximo de diez días (art. 58.2 LPAC).

El carácter indebido, en tanto que irrazonable e injustificada, de la dilación advertida en la tramitación del procedimiento, determina que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar el detrimento patrimonial a ella anudado, de donde se deriva su carácter antijurídico.

QUINTA.- Cuantía de la indemnización y Administración responsable.

Concluida en la Consideración precedente que concurren en el supuesto todos los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, procede a continuación establecer la cuantía de la indemnización y determinar qué Administración ha de proceder a su efectivo abono.

1. Como ya se indica *ut supra*, el daño alegado consiste en el detrimento patrimonial que le supone al interesado no poder cobrar la cantidad reconocida por el laudo arbitral, al demorarse su notificación a las partes. Ya se dijo que para el cómputo de tal daño habría de acudirse al interés legal del dinero.

Aplicando dicho interés a la cantidad adeudada por la parte reclamada en el procedimiento arbitral, en el período comprendido entre la fecha en que debió procederse a la notificación del laudo y aquélla en que efectivamente se dio traslado del mismo a las partes, se obtiene el siguiente resultado:

- 96,48 euros desde el 8 de octubre de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2009, 85 días al 4%: 0,90 euros.

- 96,48 euros desde 1 de enero de 2010 hasta el 7 de julio de 2010, 188 días al 4%: 1,99 euros.

Total en el período: 2,89 euros.

En consecuencia, el montante de la indemnización asciende a 2,89 euros.

2. Al analizar la legitimación pasiva, en la Consideración Tercera de este Dictamen ya se afirma la concurrencia de las dos Administraciones implicadas (regional y local) en la producción del daño, pues si, como parece desprenderse de los términos del convenio alcanzado entre ambas, la notificación de los laudos arbitrales a las partes corresponde al Ayuntamiento a través del personal de que tal Administración dota al órgano arbitral descentralizado, también el Servicio de Arbitraje de Consumo de la Consejería consultante, que presta el apoyo administrativo a la Junta Arbitral de Consumo de la Región de Murcia, contribuye a la demora en la notificación, al retrasar durante más de dos meses el envío a la

OMIC del laudo ya dictado para su firma y posterior comunicación a las partes.

De los hechos resulta que estamos en presencia de una gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación en los términos del artículo 140.1 LPAC, en la interpretación que del mismo hace el Tribunal Supremo en sentencia de 8 de junio de 2006, de modo que dos Administraciones actúan al unísono, dictando una única resolución final, en virtud de una competencia que comparten (art. 25.2, letra g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y art. 11.7 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia) y que se regula mediante un instrumento convencional que establece las obligaciones de cada una de ellas. En tales supuestos, el referido artículo 140.1 LPAC prevé la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones, por lo que cada una de ellas, municipal y autonómica, soportaría la parte de responsabilidad que le incumbiera, pero de modo indistinto cualquiera de ellas responderá del todo frente al perjudicado (artículos 1137 y 1144 del Código Civil). Habiendo reclamado el interesado frente a la Administración regional, la cual, de conformidad con el artículo 18 RRP sería la competente para iniciar, tramitar y resolver el procedimiento, habrá de ser ella la que haga efectivo el abono de la indemnización al interesado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

PRIMERA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional, al considerar que carece de legitimación pasiva. Entiende el Consejo Jurídico, por el contrario, que goza de tal legitimación, conforme a lo indicado en la Consideración Tercera de este Dictamen, y que concurren en el supuesto todos los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

SEGUNDA.- Procede indemnizar al reclamante en los términos indicados en la Consideración Quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.