



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **257/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de septiembre de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, mediante oficio registrado el día 7 de mayo de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso de la Consejería en resolver su expediente (expte. **136/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 11 de junio de 2013 se presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por x dirigido a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en el que, en síntesis, expresa lo siguiente.

Comienza exponiendo que el 28 de septiembre de 2001 la Dirección General de Transportes y Puertos dictó resolución por la que, previa la tramitación del correspondiente procedimiento, le impuso una sanción de 1.502,53 euros por la comisión de una infracción a la normativa sobre transportes por carretera, acto frente al que interpuso recurso de alzada, que fue resuelto mediante Orden del Consejero competente de 9 de marzo de 2011, siéndole notificada, junto a un documento para realizar el ingreso de la sanción en período voluntario, el 14 de junio de 2012. El 29 de noviembre de 2012 interpuso recurso de reposición contra la providencia de apremio nº 2012/073/172/57842012 dictada por la Agencia Regional de Recaudación para el cobro de dicha sanción en vía ejecutiva, siendo desestimado tal recurso mediante resolución de dicha Agencia de 14 de marzo de 2013, notificada el 3 de junio siguiente, en la que rechaza su alegación de que la sanción estaba prescrita por la gran demora de la Administración en resolver el citado recurso de alzada, invocando a tal efecto la referida Agencia la STS, Sala 3ª, de 22 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de casación en interés de la ley nº 69/2005.

Añade el reclamante que aunque dicha sentencia declara que la demora de la Administración en resolver un recurso contra una resolución que hubiere impuesto una sanción no determina la firmeza de ésta y, por tanto, no puede iniciarse el computo del plazo de prescripción de la sanción (de la potestad administrativa para exigir su cobro, por ser más precisos), también señala el TS que dicha demora podrá tener diversas consecuencias, como la responsabilidad de la autoridad o funcionario negligente o la responsabilidad patrimonial de la Administración incumplidora.

A partir de ello, y aceptando que la sanción que le fue impuesta no se hallaba prescrita cuando le fue exigido su pago por la vía de apremio, alega que la referida sentencia de 2008 cambió la doctrina jurisprudencial existente

hasta el momento en este punto, de forma que la Administración regional sólo resolvió expresamente el recurso que interpuso, para desestimarlos, tras conocer dicha sentencia, pero que desde 2001 se había creado en su persona un estado de confianza en que la sanción estaba prescrita, todo lo cual supone que la Administración ha actuado con abuso de Derecho, afirmando que la referida demora en resolver el citado recurso, que supone un anormal funcionamiento de los servicios públicos, le ha causado un daño moral, que cifra en 2.000 euros, sin mayor especificación al respecto.

Adjunta diversa documentación sobre el expediente sancionador y de apremio de referencia.

SEGUNDO.- Con fecha de 29 de julio de 2013 el órgano competente de la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente procedimiento y requiere al reclamante para la subsanación y mejora de la reclamación mediante la aportación de determinados documentos, sin que conste la presentación de alegaciones o documentación alguna.

TERCERO.- Solicitada a la Dirección General de Transportes y Puertos la remisión de los antecedentes del caso y su preceptivo informe, fue cumplimentado mediante escrito de 31 de agosto de 2013, de la Jefa de Servicio de Inspección y Sanciones, en el que, en síntesis, informa que el preceptivo informe que debía emitir dicha Dirección sobre el recurso de alzada presentado en su día por el interesado contra la resolución sancionadora de 2001, informe previo a la resolución de tal recurso por el Consejero competente, se realizó el 10 de junio de 2010, debiéndose la demora en su emisión (y, en consecuencia, la de la resolución del recurso) a *"la carencia continuada de personal adscrito a estos efectos al Servicio de Inspección y Sanciones, carencia que ha tenido carácter de permanencia, y que ha sido puesta de manifiesto a los distintos responsables de la Dirección General en numerosas ocasiones, entre ellas mediante informes de fechas 27/09/2011, 3/11/2011, 20/02/2012 y el último de ellos el 15/03/2013"*.

CUARTO.- Mediante oficio de 10 de septiembre de 2013 se otorga al reclamante el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, no constando su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

QUINTO.- El 28 de febrero de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que no existe relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños por los que se solicita indemnización.

SEXTO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y el 12 del RD 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de la Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I.- El reclamante está legitimado para reclamar por los daños morales que, a su juicio, se le han producido en su persona y que imputa a la demora de la Administración en resolver el recurso de alzada interpuesto en su día contra una resolución sancionadora en materia de transportes por carretera.

La Administración regional está legitimada para resolver la reclamación; formalmente, al dirigirse la acción resarcitoria contra la misma; sustantivamente, por imputarse los daños cuyo resarcimiento se reclama a la actuación de los servicios públicos regionales competentes en materia de transportes por carretera

II. La acción resarcitoria ha sido ejercitada dentro del plazo anual establecido en el artículo 142.5 LPAC, ya que la Orden resolutoria del mencionado recurso de alzada se notificó al reclamante el 14 de junio de 2012 y éste presentó su reclamación el 11 de junio de 2013.

III.- En lo que se refiere al procedimiento tramitado, no hay objeciones sustanciales que realizar.

TERCERA.- Los presupuestos o requisitos necesarios para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Relación adecuada de causalidad entre la actuación administrativa cuestionada y los daños por los que se reclama indemnización. Presupuesto previo: la acreditación de los daños. Inexistencia.

I. Según el artículo 139 y siguientes LPAC, cuando la Administración Pública, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ocasiona un daño a los particulares, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene que ser efectivo y evaluable económicamente con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley.

Ahora bien, el Consejo Jurídico, al igual que lo ha hecho en anteriores Dictámenes, ha de destacar que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter marcadamente objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el sólo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos, con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado

en nuestro ordenamiento jurídico (sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999, entre muchas otras). De esta forma, es necesario que exista una relación de causalidad jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños, debidamente acreditados, por los que se reclama indemnización, para así determinar, en su caso, la responsabilidad patrimonial administrativa.

Quiere decirse, pues, que el hecho de que la referida STS, Sala 3ª, de 22 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de casación en interés de la ley nº 69/2005, señale que el incumplimiento de la Administración Pública del plazo para resolver un recurso puede conllevar responsabilidad disciplinaria o patrimonial no significa que éstas existan *"per se"* y necesariamente, es decir, por producirse tan sólo dicho incumplimiento de plazos, sin más exigencias, sino que una u otra responsabilidad surgirá si, en el caso de que se trate, concurren los requisitos establecidos legalmente a tal efecto.

II. Por lo que se refiere al primer e imprescindible presupuesto de la institución jurídica de que aquí se trata, el relativo a la suficiente acreditación de los daños por los que se reclama indemnización a título de responsabilidad patrimonial, en el Dictamen de este Consejo Jurídico nº 77/2012, de 28 de marzo, expresamos lo siguiente:

"La STS, Sala 3ª, de 21 de febrero de 2008, relativa a una pretensión indemnizatoria por inactividad de la Administración, expresa lo siguiente:

"...la falta de acreditación de la efectividad del daño, exigida por el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, ha sido determinante del rechazo de la pretensión de responsabilidad de la Administración. Con ello la Sala de instancia no ha hecho sino aplicar la doctrina de esta Sala conforme a la cual, si bien es verdad que pueden resultar indemnizables tanto los conceptos de lucro cesante como los del daño emergente, partiendo del principio contenido en los artículos 1106 del Código Civil, 115 de la Ley de Expropiación Forzosa y de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, es lo cierto también que para que el perjuicio pueda ser indemnizable, los daños han de ser reales y efectivos y ha de acreditarse su existencia..."

Asimismo, en nuestro Dictamen nº 131/2010, de 5 de julio, expresamos lo siguiente:

"Por lo que se refiere al daño moral, la jurisprudencia viene reiterando que la mera contrariedad que supone una actuación administrativa que se considere ilegal (y que luego se demuestre que así lo era) y la consiguiente preocupación o zozobra personal inherente a la situación creada no origina, en general, tal clase de daños, que han de ser apreciados en todo caso de forma cautelosa y para supuestos de especial gravedad para la esfera más personal de los afectados..."

En el presente caso, no se advierten cuáles serían los daños morales que hubiese causado la Administración al reclamante por el dictado de un acto, la Orden del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 18 de marzo de 2011, desestimatoria de un previo recurso de alzada interpuesto por aquél; Orden que es firme por no haber sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa y que despliega los efectos que le son propios, entre ellos, el de dotar de firmeza a la resolución sancionadora adoptada en su día por la Dirección General de Transportes y Puertos y, por tanto, y a partir sólo de tal momento, el de permitir a la Administración, en su caso, el ejercicio de su potestad para ejecutar dicha resolución por la vía de apremio, como así sucedió.

Alega el reclamante que el hecho de que la Administración resolviera el recurso de alzada interpuesto frente a una resolución sancionadora de 2001 y notificara su resolución en fechas tan tardías como los años 2011 y 2012, respectivamente (obviamente, con notorio incumplimiento del plazo de tres meses previsto al efecto en el artículo 115.2 LPAC), creó en aquél un estado de confianza en que la sanción estaba prescrita, es decir, que no se le podía exigir su pago, pareciendo sostener con ello que la muy tardía resolución desestimatoria del recurso (y la posterior exigencia del pago de la sanción, se entiende) le sorprendió de tal modo que le causó un "daño moral". Sin embargo, la particular opinión o juicio que un particular pueda tener sobre los efectos del silencio en el actuar de la Administración no conlleva que si tal opinión o juicio no es correcto porque la Administración actúa, aun tardíamente o con demora, pero válidamente, la posible contrariedad o sorpresa que dicho particular pueda tener sobre dicha actuación administrativa válida no genera en modo alguno un daño moral en aquél, pues tiene el deber jurídico de soportar los efectos que despliega tal acto administrativo válido; en el presente caso, la Orden desestimatoria del citado recurso, al devenir firme, posibilitó la ejecución forzosa de la resolución sancionadora, ante la falta de su cumplimiento voluntario por el interesado; ejecución forzosa realizada mediante unos actos de apremio que el interesado asimismo dejó firmes, al no recurrirlos en vía económico-administrativa ni judicial.

A ello debe añadirse que, conforme a lo establecido en el artículo 57.1 LPAC, desde el mismo momento de su dictado, la resolución sancionadora de la Dirección General de Transportes y Puertos debió presumirse válida, es decir, desde entonces el interesado debía considerarse sancionado y, salvo anulación de la sanción, habría de cumplirla, pues la pendencia del recurso que hubiere interpuesto contra aquélla no destruye en modo alguno tal presunción de validez, sino simplemente impide la firmeza de la resolución (por voluntad exclusiva del interesado), lo que imposibilita temporalmente su ejecución, circunstancia que no deja de ser un beneficio económico para éste, pues durante ese período de pendencia, y a pesar de la validez de la sanción, no está obligado a su cumplimiento, sin que pueda la Administración exigir posteriormente, cuando la sanción fuere firme, el lucro que ésta ha dejado de obtener durante el período de ausencia de firmeza de la sanción (haya o no resuelto ésta en plazo el correspondiente recurso); fin meramente dilatorio que, como es sabido, anima gran parte de los recursos interpuestos contra las resoluciones administrativas sancionadoras, por lo que resulta chocante que se alegue que la dilación en la resolución del recurso administrativo interpuesto por el interesado le hubiera generado un daño moral.

La inexistencia del alegado daño moral que se imputa a la actuación de la Administración regional determinaría, sin mayores consideraciones, la desestimación de la reclamación. No obstante, se realizarán algunas consideraciones adicionales que, aun someramente, completan el análisis de las cuestiones planteadas en el expediente.

III. Así, debe rechazarse plenamente lo alegado por el reclamante en el sentido de que, previamente a la referida STS, Sala 3ª, de 22 de septiembre de 2008, la jurisprudencia del TS consideraba que el transcurso del plazo legalmente previsto para resolver un recurso administrativo interpuesto contra una resolución sancionadora sin que la Administración lo resolviese en tal plazo determinara la firmeza de la misma y diera lugar, por tanto, al comienzo del plazo de prescripción de la acción o potestad pública para poder ser ejecutada. Ninguna sentencia en ese sentido de dicho Alto Tribunal (menos aún varias que constituyeran jurisprudencia) es alegada por el reclamante, sin que se conozca alguna. Al contrario, la referida STS sale al paso de una sentencia de un Tribunal Superior de Justicia, declarando que la doctrina de ésta es errónea y gravemente dañosa para el interés general, con una sencilla y clara invocación de varios preceptos de la LPAC que venían siendo aplicados por el TS sin problema interpretativo alguno, en el siguiente sentido:

"CUARTO.- Tiene razón la representación de la Generalidad de Cataluña -a la que se han adherido, como hemos visto, tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal- cuando señala que la doctrina contenida en la sentencia recurrida es errónea.

Frente a lo que parece entender la Sala de instancia -aunque la sentencia no lo afirma de manera explícita- el transcurso del plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza del acto administrativo sancionador, sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de alzada. En efecto, en la normativa procedimental aplicable al caso "la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente" (artículo 43.3 de la Ley 30/1992 redactado por Ley 4/1999), subsistiendo en todo caso el deber que el artículo 42.1 de la misma ley impone a la Administración de resolver expresamente y sin que esa ulterior resolución expresa quede predeterminada por el sentido negativo del silencio (artículo 44.4.b/ de la Ley 30/1992, redactado también por la Ley 4/1999). De otra parte, el artículo 138.3 de la misma Ley 30/1992 establece que "la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa", lo que significa que la resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras no se resuelva el recurso administrativo dirigido contra ella; y durante este período no cabe apreciar la prescripción de la sanción, pues según el artículo 132.3 de la propia Ley 30/1992 el plazo de prescripción de las sanciones no comienza a computarse hasta que no adquiera firmeza la resolución que impuso la sanción".

Lo anterior, más lo expresado en el informe de la Jefa de Servicio de Inspección y Sanciones de la Dirección General de Transportes en el sentido de que si no se emitió hasta 2010 el preceptivo informe previo a la resolución del referido recurso de alzada (lo que determinó que la Orden resolutoria del mismo se dictara en 2011), fue por la insuficiencia de medios humanos para el estudio y elaboración de ese y otros informes sobre los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones sancionadoras de dicha Dirección, justifican el rechazo de la alegación del reclamante relativa a que, con el dictado de la Orden desestimatoria de su recurso de alzada, la Administración incurrió en abuso de Derecho, es decir, en una infracción del ordenamiento jurídico. Pero es que, incluso en la mera hipótesis de su existencia, ello sería, a lo sumo, un motivo para fundar la eventual impugnación jurisdiccional de dicha Orden y conseguir su anulación (lo que el interesado no hizo), pero nunca podría anudarse a la existencia de tal hipotética infracción la producción de daño moral alguno susceptible de indemnización.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede desestimar la reclamación de referencia por no existir los daños morales por los que se solicita indemnización, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En consecuencia, la propuesta de resolución, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se dictamina favorablemente, sin perjuicio de la conveniencia de completarla, siquiera en síntesis, con lo expresado en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.