



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **174/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de julio de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de diciembre de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. x, como consecuencia de los daños sufridos por expediente tributario (expte. **392/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Son antecedentes necesarios para la adecuada comprensión del supuesto sometido a consulta los siguientes:

1. El 7 de enero de 2008, finalizó el periodo voluntario de pago de la deuda tributaria número 2007/073/172/11402008, por importe de 3.590,69 euros, cuya titularidad correspondía a D.^a z.
2. El 23 de abril de 2008, se dicta providencia de apremio como consecuencia de la falta de pago en periodo voluntario de la deuda indicada en el antecedente de hecho anterior. Dicha providencia fue notificada a la interesada el día 7 de mayo de 2008.
3. El 5 de noviembre de 2008, la Agencia Regional de Recaudación dirige requerimiento para el pago de la deuda al cónyuge de la deudora, D. x, dado que la deuda tenía naturaleza ganancial. Dicho requerimiento se intenta notificar los días 12 y 13 de noviembre de 2008 con el resultado de ausente.
4. El 6 de febrero de 2013, la Agencia Tributaria de la Región de Murcia expide diligencia de embargo de créditos y derechos como consecuencia de la falta de pago de la deuda tributaria de referencia.

Dicha diligencia declaraba embargadas las facturas pendientes de pago por la mercantil -- al Sr. x hasta el importe de la deuda impagada, que asciende a 5.323,21 euros, de los cuales 3.590,69 euros correspondían al principal, 718,14 euros al recargo de apremio, 1.000,71 euros a intereses de demora, y 13,67 euros a costas.

5. Con fechas 7 y 25 de marzo de 2013, la mercantil --, en cumplimiento de la diligencia de embargo, realiza dos ingresos a favor de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia por importe de 3.580,27 euros y 1.742,97 euros, respectivamente.

6. Recurrida en reposición la indicada diligencia de embargo por el Sr.x, alegando que no le había sido debidamente notificada, el 14 de marzo de 2013 se estima el recurso al entender que no se habían realizado adecuadamente las notificaciones administrativas y declarando prescrito el derecho de la Administración a exigir la deuda.

En la misma fecha, el Jefe de Servicio de Recaudación en Vía Ejecutiva acuerda la devolución de la deuda indebidamente ingresada por importe de 5.323,21 euros más los intereses de demora devengados desde que se realizó el ingreso, los cuales ascendían a 0,07 euros.

El abono de dicha cantidad al interesado se produce el 11 de febrero de 2014, una vez que el 31 de julio de 2013, aquél aporta certificado de cuenta corriente en el extranjero (Colombia) en la que poder llevar a cabo la devolución.

SEGUNDO.- El 9 de enero de 2014, el Sr. x presenta en la Embajada de España en Bogotá (Colombia) reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Agencia Tributaria de Murcia por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del improcedente embargo de la facturación de su trabajo como transportista autónomo, por importe de 5.323,21 euros. La reclamación tiene entrada en la Administración regional el 29 de enero de 2014.

Afirma el interesado que el indebido embargo de dicha cantidad le produjo grandes perjuicios, afectándole a su trabajo de tal forma que hubo de abandonar la profesión que realizaba. Así, relata el reclamante que *"con lo que ganaba debía financiarme como autónomo del sector transporte; fue así como tuve que abandonar mi profesión al no tener los recursos para continuar laborando, tuve que darme de baja como autónomo por falta de recursos económicos (...) al no poder desempeñar mi trabajo, y dada mi edad (61 años), sumado a ello la crisis laboral en el país, donde no hay trabajo y sin derecho a paro o ayudas económicas por parte del Estado, tuve que emigrar del país hacia Colombia donde unos buenos amigos me acogieron y con los que vivo actualmente gracias a su ayuda"*.

Solicita la devolución del importe indebidamente embargado (5.323,21 euros); *"los intereses de Ley (4%)"* del indicado importe; más una indemnización por los siguientes perjuicios:

- Por lucro cesante, 300.000 euros, que calcula en atención a su edad y al tiempo restante para su jubilación (60 meses), que multiplica por los 5.000 euros de ingresos mensuales que de promedio venía facturando cuando trabajaba. Reclama, en definitiva, su salario durante el tiempo que le resta para jubilarse.

- Venta a pérdida del camión, que estima en 40.500 euros.

- 150.000 euros por daños morales que describe en los siguientes términos: *"el abandono obligado del país en el que residí por 12 años, el perder mi profesión a esta edad y sin saber desempeñar otro oficio, el tener que emigrar a un país extraño, que ni conocía para esconder mi vergüenza ante familiares y amigos al no poder ni sostenerme económicamente, prefería aguantar necesidades básicas de subsistencia en otro sitio donde nadie me conociera, la sensación de impotencia e inutilidad que tengo, pues a mi edad no se consigue ningún trabajo. Esta pérdida de oportunidad de ejercer mi actividad profesional me ha menguado notablemente mi estabilidad emocional"*.

La suma total de lo reclamado asciende a 490.500 euros.

Junto a la reclamación aporta diversa documentación relativa al expediente de apremio; su baja como autónomo; copia de la última factura por trabajo como transportista entre el 16 de marzo y el 4 de abril de 2013, por importe de 9.160 euros (sin embargo, la factura está expedida por la cooperativa de transportes en la que trabajaba el interesado a otra empresa, denominada --, domiciliada en la localidad almeriense de Huércal de Almería); contrato de venta del camión y cédula colombiana de extranjería expedida a su nombre.

TERCERO.- Admitida a trámite la reclamación por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 28 de mayo de 2014, se asigna su tramitación a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, organismo que no procede a nombrar instructor hasta el 25 de enero de 2017.

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia al interesado, no consta que éste haya hecho uso del mismo, presentando alegaciones o justificaciones adicionales.

QUINTO.- Con fecha 26 de julio de 2017, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el anormal funcionamiento de los servicios públicos tributarios, que no sólo decretaron el embargo de bienes del interesado cuando ya había prescrito el derecho de la Administración tributaria a exigir el pago de la deuda, sino que la devolución del ingreso indebido tras estimar el recurso del interesado se demoró en exceso, casi un año entre el 14 de marzo de 2013 en que se acuerda la devolución y el 11 de febrero de 2014 en que se abona de forma efectiva el dinero en la cuenta bancaria del interesado.

En consecuencia, y dado que el importe embargado ya fue restituido al interesado, la instructora propone indemnizar al Sr.x en los intereses de demora devengados entre el momento en que se acuerda la devolución de ingresos indebidos y el momento en que se produce el abono efectivo de esa cantidad. Lo que arroja una cantidad de 195,49 euros más su correspondiente actualización.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 29 de diciembre de 2017.

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 12 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).

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP, Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a) la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPACAP, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

II. El reclamante ostenta legitimación para deducir la pretensión indemnizatoria de que se trata, por referirse la indemnización a presuntos daños y perjuicios que alega que le fueron causados a su patrimonio material, en forma de daño emergente y lucro cesante, y moral, sin perjuicio de lo que se dirá en su momento sobre el fondo de esta cuestión.

La Consejería consultante está legitimada pasivamente para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto se funda en el funcionamiento anormal de los servicios recaudatorios encomendados a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, adscrita a dicha Consejería.

III. Dispone el artículo 142.5 LPAC, de forma genérica, 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. Por su parte, el apartado 4 del indicado precepto legal establece una regla específica de cómputo del plazo prescriptivo, cuando la reclamación se base en la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de una resolución, de modo que el *dies a quo* de dicho plazo anual coincidirá con la sentencia definitiva una vez haya devenido firme (art. 4.2 RRP), norma que ha sido interpretada y precisada por la jurisprudencia, señalando que ese momento inicial del cómputo coincidirá con la fecha en que se notifica al interesado la sentencia firme (por todas, STS, 3ª, de 15 de octubre de 2002).

En el supuesto sometido a consulta, la reclamación formulada se basa en la estimación del recurso de reposición interpuesto por el interesado frente a la diligencia de embargo al entender que no se habían realizado adecuadamente las notificaciones administrativas y declarando prescrito el derecho de la Administración a exigir la deuda. Dicha estimación se produce por Resolución de 14 de marzo de 2013, cuya notificación al interesado no consta debidamente acreditada en el expediente remitido al Consejo Jurídico. En la misma fecha, el Jefe de Servicio de Recaudación en vía ejecutiva acuerda la devolución de la deuda indebidamente ingresada.

Aunque no conste la notificación, lo cierto es que antes del transcurso de un año desde que se dicta la orden estimatoria del recurso el interesado presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial, por lo que ha de considerarse temporánea.

IV. En cuanto al procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado, no se han cumplido los trámites esenciales establecidos para esta clase de procedimientos en la LPAC y el RRP, constando el informe del servicio afectado y el otorgamiento de un trámite de audiencia y vista del expediente al reclamante con carácter inmediatamente previo a la formulación de la propuesta de resolución objeto de Dictamen.

Ha de destacarse, no obstante, la paralización del procedimiento durante más de dos años, que se produce entre la admisión a trámite de la reclamación el 28 de mayo de 2014 y el 25 de enero de 2017, fecha en que la Agencia Tributaria de la Región de Murcia procede a nombrar instructor.

TERCERA.- Consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública viene prevista en el artículo 106.2 CE: *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*.

Los requisitos o elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración son recogidos por los artículos 139 y siguientes de la LPAC y han sido desarrollados por abundante jurisprudencia, pudiendo sintetizarse así:

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

b) Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación jurídicamente adecuada de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran eliminar o excluir el necesario nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

CUARTA.- Los daños por los que se reclama indemnización.

Según lo indicado en la Consideración precedente, presupuesto inicial en el análisis de las cuestiones de fondo que plantea el procedimiento dictaminado es la determinación de la efectividad de los daños por los que se reclama indemnización.

La reclamación pretende el resarcimiento de cuatro tipos de daño diferenciados entre sí, que se analizan a continuación haciendo abstracción de la existencia o no de vinculación causal con el procedimiento de recaudación ejecutiva dirigido contra el interesado y de su antijuridicidad, lo que será objeto de una ulterior consideración.

1. La devolución del importe de la deuda tributaria indebidamente ingresado, más los intereses legales del 4% por el tiempo que se demore la devolución.

La devolución del ingreso indebido se produjo el 11 de febrero de 2014, apenas transcurrido un mes desde la presentación de la reclamación, mediante su abono por transferencia en la cuenta bancaria indicada por el interesado.

Habiéndose declarado el ingreso como indebido, resultaba de aplicación lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que obliga a la Administración a abonar el interés de demora regulado en el artículo 26 de la misma Ley *"sin necesidad de que el obligado tributario lo solicite"*, señalando además que el interés de demora se devengará desde la fecha en que se hubiese realizado el pago indebido hasta la fecha en que se ordene el pago de la devolución.

De conformidad con estas previsiones legales, y atendidas las fechas en que se produjo el ingreso indebido (3.580,24 euros el 7 de marzo de 2013, y 1.742,97 euros el 25 de ese mismo mes y año) y la devolución de lo ingresado (el 11 de febrero de 2014), a dichas cantidades habría de aplicárseles de oficio y sin necesidad de que lo solicitara el interesado, el interés de demora regulado en el artículo 26 LGT y 20.3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH), que será el legal (4%) incrementado en un 25%. Sin embargo, la resolución por la que se declara el ingreso como indebido y se acuerda su devolución efectúa una liquidación de intereses de tan solo 0,07 euros, sin que el expediente revele los parámetros de cálculo utilizados.

En cualquier caso, ha de repararse en que la pretensión que se ejercita en el presente procedimiento no es de impugnación de la liquidación de intereses realizada en dicha resolución de 14 de marzo de 2013 (la cual a la fecha de la reclamación ya sería firme, pues no consta que fuera combatida por el interesado), sino de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido el interesado como consecuencia de haberse visto privado de disponer de la cantidad indebidamente ingresada a la Hacienda regional, durante el tiempo

transcurrido entre el ingreso y su efectiva devolución.

Este perjuicio sí cabe considerarlo acreditado en el expediente como real y efectivo, debiendo estar para su determinación cuantitativa al criterio de valoración expresado por el propio reclamante, esto es, la aplicación del interés legal del dinero, el 4%, a la cantidad correspondiente a la deuda tributaria indebidamente recaudada, y no al interés de demora establecido por la LGT en sede de devolución de ingresos indebidos.

2. El daño moral.

Afirma el interesado que al tener que abonar la deuda tributaria reclamada por la Administración, perdió el trabajo y ello le sumió en una inestabilidad emocional con sentimientos de vergüenza, impotencia e inutilidad, valorando el daño generado por esta situación en 150.000 euros.

Partiendo de la ausencia de acreditación en el expediente de que el estado de salud del interesado se viera afectado por la tramitación del expediente de recaudación ejecutiva, pues no consta documentación o informes médicos que así lo prueben, es de destacar cómo la jurisprudencia señala la improcedencia de indemnizar en concepto de daño moral cuando su invocación se realiza por el actor de forma genérica, pues no existen entonces referencias objetivas que determinen la valoración de afecciones como *"ansiedad, desasosiego, incertidumbre o conceptos similares, difícilmente valorables, pero que aun así pueden serlo si se hace convenientemente por referencia a padecimientos o realidades materiales afectadas, pero no en forma genérica como ha efectuado el actor y eso en correspondencia con la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2.002: "La prueba de los daños morales es necesaria para que exista la obligación de indemnizar por parte de la administración (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2.001)"* (STSJ Andalucía, sede Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 diciembre 2010).

Frente a tales exigencias jurisprudenciales, nada se acredita en el expediente en relación con la intensidad de los padecimientos que el interesado dice haber sufrido, ni existen indicios que revelen una afectación relevante del patrimonio moral del interesado, tales como la necesidad de recibir asistencia sanitaria o someterse a tratamiento psicológico.

3. El lucro cesante.

Afirma el interesado que la pérdida de su trabajo determinó que dejara de percibir los 5.000 euros que de promedio ingresaba cada mes, por lo que atendida su edad y el tiempo que le restaba para su jubilación (60 meses), estima que habría dejado de ingresar 300.000 euros que reclama en concepto de lucro cesante.

La jurisprudencia es unánime en la exigencia de rigor en la acreditación del daño que en concepto de lucro cesante se reclama, pues como señala la STS, Sala 3ª, de 21 de febrero de 2008, *"...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, no siendo suficiente la aportación de datos hipotéticos, sino reales y concretos que guarden relación de causa-efecto, y en lo relativo a las ganancias dejadas de obtener, la prueba no ha de referirse a supuestos meramente posibles, pero de resultados inseguros, desprovistos de certidumbre, sino que ha de ser rigurosa, sin que tengan valor las dudosas y contingentes..."

Tales exigencias de prueba no se han cumplimentado en el supuesto sometido a consulta, dado que la única acreditación sobre sus ingresos mensuales que el reclamante aporta al procedimiento es la copia de una factura correspondiente a los servicios prestados entre el 16 de marzo y el 4 de abril de 2013 a la empresa cooperativa de transportes con la que trabajaba el interesado. No obstante la factura se expide no a nombre de éste sino al de otra empresa domiciliada en Almería, respecto de la que no consta su relación con el reclamante, que en las fechas indicadas residía en la localidad de Vilafranca del Penedés (Barcelona) (folio 13 del expediente).

4. La venta a pérdidas del camión.

Según el interesado, hubo de vender su camión a un precio (7.500 euros) muy inferior al de compra (48.000 euros), por lo que reclama la diferencia entre ambas cantidades.

Aporta como documentación acreditativa un contrato de compraventa del camión en el que el precio de la transacción se fija en 11.000 euros, no en 7.500 euros. Además, ha de considerarse que, en atención a la matrícula del vehículo (--) que consta en dicho contrato, la antigüedad del mismo rondaba los nueve años, por lo que no puede pretenderse una valoración del mismo como si fuera nuevo. Para poder determinar el alcance del daño el interesado debería haber aportado no sólo la documentación acreditativa del precio de adquisición (copia de factura, por ejemplo) del camión sino también una certificación acerca del valor venal del vehículo en el momento de la venta o al menos de su precio de mercado, lo que no ha hecho, por lo que no puede considerarse el daño alegado como real y efectivo.

De lo expuesto se deduce que el único daño que puede considerarse acreditado en el expediente es el patrimonial consistente en no poder disponer del importe de la deuda tributaria indebidamente reclamada al interesado por la Administración entre el momento en que aquél la ingresó en la Hacienda regional y el momento en que le fue efectivamente devuelta.

QUINTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Nexos causal y antijuridicidad: existencia.

1. La responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos. Consideraciones generales.

En ocasiones anteriores ha manifestado el Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 197/02) que el instituto de la responsabilidad patrimonial nace con la finalidad de compensar a los particulares por los perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos y, traduciéndose frecuentemente el quehacer de las Administraciones en la emisión de actos administrativos, una parte de los supuestos de responsabilidad patrimonial planteados tendrá su causa en la adopción de actos de tal naturaleza que posteriormente sean anulados por considerarlos contrarios

al ordenamiento jurídico. La LPAC da respuesta a este supuesto de hecho regulándolo de modo específico. Así en el artículo 102.4 (incardinado en el título VII donde se regula la revisión de los actos administrativos) establece: *"Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma"*. Por su parte, el artículo 142.4 del título X de dicho texto legal, destinado a regular la responsabilidad patrimonial, dispone: *"La anulación en vía administrativa o por el Orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5"*.

Dichos preceptos, según reiterada jurisprudencia y doctrina, deben interpretarse en el sentido de que el efecto indemnizatorio no se asocia automáticamente a la anulación de una resolución administrativa, de suerte que tal anulación se erija en título por sí suficiente para que surja el derecho a indemnización. La procedencia de ésta se determinará una vez constatada la existencia del daño o lesión patrimonial y la concurrencia de los requisitos que las disposiciones reguladoras de la responsabilidad patrimonial establecen como necesarios para que aquél pueda imputarse a la Administración, lo que exigirá verificar que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que el daño producido sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado o individualizable respecto de una persona o grupo de personas, y que sea antijurídico, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Además, aun insistiendo en que la responsabilidad por anulación de actos administrativos tiene igualmente carácter objetivo, la jurisprudencia no deja de indicar que la concurrencia de los requisitos determinantes de su nacimiento, ha de ser examinada, si se quiere, *"con mayor rigor en los supuestos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que éstos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo; quizás por ello el legislador efectúa una específica mención a los supuestos de anulación de actos o resoluciones administrativas tratando así de establecer una diferencia entre los supuestos de daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y aquellos otros en los que el daño evaluable e individualizado derive de la anulación de un acto administrativo"* (entre estas sentencias del TS pueden citarse las de 16 de septiembre de 1999, 13 de enero de 2000, 18 de diciembre de 2000 y 12 de julio de 2001).

2. Nexo causal y antijuridicidad.

Ya hemos señalado que entre los daños reclamados, únicamente hemos de considerar como eventualmente indemnizable el referido a la privación de disponer del importe de la deuda tributaria indebidamente ingresada, por lo que sólo respecto de este daño se analiza la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Resulta evidente que la causa de tal daño es la actuación administrativa que requiere al interesado el abono de una deuda tributaria cuando ya había prescrito el derecho de la Administración a exigir su pago, viniendo obligado el interesado a efectuar el ingreso requerido.

Si la responsabilidad patrimonial de la Administración se configura por ser los daños consecuencia del funcionamiento de un servicio público, tal como precisa el artículo 139.1 LPAC, debe admitirse que el obligado

pago de una deuda tributaria liquidada por la Hacienda regional sea "consecuencia" de la actuación administrativa.

Ello sentado ha de analizarse el elemento antijuridicidad del daño, es decir, si el interesado venía obligado a soportarlo por existir un título jurídico que le impone tal deber.

Al considerar la concurrencia de estos elementos determinantes de la responsabilidad y, singularmente, la antijuridicidad, este Consejo Jurídico acude a *"la doctrina jurisprudencial que, en materia de reclamaciones patrimoniales derivadas de la anulación previa de actos administrativos, viene a reconocer que cuando se trata de actos de carácter reglado los particulares no tienen el deber de soportar el daño cuando el acto de referencia fuese anulado porque la Administración había desconocido parámetros objetivos imperativos que le deberían haber dado al acto un contenido diferente del que tuvo en un primer momento. Por el contrario, en el caso de actos discrecionales se sostiene que el particular debe soportar el perjuicio derivado de aquellos si se han mantenido dentro de parámetros razonables, aunque fuesen declarados posteriormente inválidos"* (Dictamen 380/2015).

También se ha señalado que no es posible establecer soluciones apriorísticas, ni tampoco debe perderse de vista la naturaleza del acto anulado, pues la jurisprudencia, tras superar la doctrina del denominado "margen de tolerancia", no ha dejado de apelar a un margen de apreciación, que en cada caso será mayor o menor dependiendo de los conceptos jurídicos aplicados.

Puede resumirse dicha doctrina en los términos empleados por la STS, Sala 3ª, de 11 de marzo de 1999, en el concreto extremo relativo a la eventual existencia de un deber jurídico del particular de soportar el daño derivado de la anulación de un acto administrativo:

"El deber jurídico de soportar el daño en principio parece que únicamente podría derivarse de la concurrencia de un título que determine o imponga jurídicamente el perjuicio contemplado, tal sería la existencia de un contrato previo, el cumplimiento de una obligación legal o reglamentaria siempre que de ésta se derivasen cargas generales, o la ejecución administrativa o judicial de una resolución firme de tal naturaleza; esto, que desde la perspectiva del funcionamiento de los servicios públicos aparece relativamente claro en su interpretación, se complica a la hora de trasladarlo a los supuestos de anulación de resoluciones administrativas.

En los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales por la Administración, el legislador ha querido que ésta actúe libremente dentro de unos márgenes de apreciación con la sola exigencia de que se respeten los aspectos reglados que puedan existir, de tal manera que el actuar de la Administración no se convierta en arbitrariedad al estar ésta rechazada por el artículo 9.3 de la Constitución. En estos supuestos parece que no existiría duda de que, siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables, debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio siempre que éste se llevase a cabo en los términos antedichos; estaríamos pues ante un supuesto en el que existiría una obligación de soportar el posible resultado lesivo.

El caso que contemplamos, sin embargo, no se agota en los supuestos de ejercicio de potestades

discrecionales dentro de los parámetros que exige el artículo 9.3 de la Constitución, sino que ha de extenderse a aquellos supuestos, asimilables a estos, en que en la aplicación por la Administración de la norma jurídica al caso concreto no haya de atender sólo a datos objetivos determinantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma antes de ser aplicada ha de integrarse mediante la apreciación, necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución. En tales supuestos es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones".

Esto ha llevado, en definitiva, a reconocer que tanto en el ejercicio de potestades discrecionales, dentro de los parámetros que exige el artículo 9.3 de la Constitución, como en aquellos casos en que la norma antes de ser aplicada ha de integrarse, mediante la apreciación por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados decisivos del sentido de la resolución, es necesario *"reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración"* que, sometido a un cribado de razonabilidad y con respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, hace desaparecer el carácter antijurídico del daño (entre otras, SSTs de 5 de febrero de 1996, 29 de octubre de 1998, 11 de marzo de 1999, 16 de septiembre de 1999, 13 de enero de 2000, 12 de julio de 2001; más recientemente, las SSTs de 26 de octubre de 2011, 17 de febrero de 2015 y 1445/2017, de 27 de septiembre).

Poniendo en conexión la doctrina expuesta con la reclamación sobre la que versa el expediente objeto de Dictamen, hay que señalar que ha quedado acreditado en el expediente que el interesado ha sufrido un daño patrimonial, consistente en el coste de no disponer de las cantidades indebidamente ingresadas y que dicho perjuicio es consecuencia de la actuación administrativa.

Sin embargo, el principal problema que suscita el expediente se refiere a la determinación de la antijuridicidad de la lesión indemnizable o, lo que es lo mismo, a la ausencia del deber jurídico del reclamante de soportar el daño producido.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 179/2008 (y reiteramos en el 373/2017), a la hora de analizar reclamaciones indemnizatorias como la que nos ocupa, y en el trance de hacer aplicación de la doctrina jurisprudencial antes expuesta acerca de la razonabilidad de una actuación administrativa posteriormente anulada, debemos destacar lo que expresa la STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de enero de 2007, en el sentido de que *"para determinar que la actuación administrativa ha sido razonable no podemos centrarnos en la motivación de las sentencias que anulan la decisión administrativa, en concreto, en los razonamientos de esta Sala que llega a calificar la actuación impugnada de contraria a Derecho. Y estimamos que no es la motivación de la sentencia la que ha de valorarse, porque ello supondría una tautología, en cuanto, porque constituye esa irregularidad, es por lo que la decisión se anuló. Muy al contrario, estimamos que lo decisivo a la hora de examinar esas exigencias de la razonabilidad de la decisión ha de buscarse en la misma motivación de la decisión ya anulada y los antecedentes en que se basó, porque es precisamente en esa motivación donde el ordenamiento fija la justificación de la actuación de la Administración, que es la finalidad de la motivación de los actos, que precisamente impone de manera especial para los actos discrecionales el artículo 54 de la Ley 30/92,*

de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común". En idéntico sentido la sentencia de la misma Sala y Tribunal número 882/2009, de 30 de septiembre.

También ha de citarse la doctrina del Tribunal Supremo, según la cual para declarar la responsabilidad patrimonial es necesario distinguir aquellos supuestos en que la anulación de la resolución de la Administración se debe a una diferente interpretación de una norma jurídica en un asunto complejo, de aquellos otros en que habría habido un error o deficiente valoración de datos objetivos, de forma que sólo en este último supuesto habría obligación de indemnizar, siempre que concurriesen todos los requisitos exigibles (STS de 12 de septiembre de 2008, con cita de otra de 21 de abril de 2005). Dicha doctrina es también asumida y citada por el Consejo de Estado en su Dictamen 522/2010.

Según consta en el expediente, el fin del plazo para ingresar la deuda en voluntaria finalizó el 7 de enero de 2008; la notificación de la providencia de apremio se llevó a efecto el 7 de mayo de 2008, siendo requerido el interesado para el pago el 7 de noviembre de ese año, si bien la notificación se produjo el 14 de noviembre. De modo que, cuando el 6 de febrero de 2013 se dictó la correspondiente diligencia de embargo de créditos y derechos dirigida a la cooperativa de transportes con la que trabajaba el interesado y por la que se declaraban embargadas todas las facturas pendientes de pago que la citada mercantil hubiese de abonar al Sr. x, ya había prescrito el derecho de la Administración regional para exigir el cobro de los créditos liquidados, conforme al art. 21 TRLH, y con arreglo a las reglas de cómputo de este plazo de prescripción establecidas por el artículo 67 LGT, en cuya virtud el plazo de prescripción que, desde el 1 de enero de 2012 es de cuatro años, comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo de pago en período voluntario, sin que la eventual interrupción de la prescripción derivada del requerimiento de pago efectuado al interesado en noviembre de 2008 altere dicha conclusión.

En cualquier caso, cuando la Administración dicta la diligencia de embargo sobre las facturas pendientes de pago al interesado no se plantea si el derecho a exigir el cobro de la deuda tributaria ya liquidada está prescrito, o al menos no se plasma razonamiento expreso alguno en tal sentido en el indicado acto de recaudación ejecutiva, lo que unido al carácter eminentemente objetivo y reglado de la apreciación del transcurso del plazo legalmente establecido obliga a descartar la aplicación en el supuesto sometido a consulta de la doctrina jurisprudencial aludida y que excluye la antijuridicidad del daño cuando la actuación administrativa anulada se hubiera desarrollado dentro de unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o de integración de la norma mediante la interpretación y aplicación de conceptos jurídicos indeterminados.

Existe, en consecuencia un daño, vinculado causalmente con la actuación administrativa y antijurídico, en la medida en que el interesado no viene obligado por el ordenamiento a soportarlo, concurriendo así todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

SEXTA.- El quantum indemnizatorio.

Delimitado el daño indemnizable en la Consideración Cuarta como el detrimento patrimonial que supuso para el interesado verse privado de su dinero en el importe correspondiente a la deuda indebidamente recaudada en vía ejecutiva, ya señalamos que para su valoración habrá de estarse al criterio señalado por el propio reclamante, que es la aplicación del interés legal del 4% anual y cuya utilización en el supuesto sometido a consulta no sólo resulta congruente con lo solicitado por el actor, sino también plenamente adecuada en tanto que parámetro ordinario de

cálculo de la compensación que el deudor ha de abonar al acreedor en los supuestos de mora y que viene legalmente establecido como tipo aplicable para el cálculo de los intereses de demora en el cumplimiento de las obligaciones económicas de la Hacienda regional ex artículo 20.2 en relación con el 24.1, ambos del TRLH.

Comoquiera que el interés legal aplicable para los años 2013 y 2014 era del 4%, aplicado dicho porcentaje a las cantidades ingresadas en la Hacienda regional y en atención al tiempo transcurrido entre que se realizó dicho ingreso (los días 7 y 25 de marzo de 2013) y se hizo efectiva la devolución de las cantidades indebidamente recaudadas (el 11 de febrero de 2014), resulta la cantidad de 195,49 euros, según el cálculo efectuado por la propuesta de resolución, cantidad a la que habrá de ascender la indemnización, con su correspondiente actualización conforme a lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIÓN

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, toda vez que advierte la concurrencia de todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, si bien sólo respecto de uno de los daños alegados por el reclamante, conforme se indica en las Consideraciones Cuarta y Quinta de este Dictamen.

SEGUNDA.- Se dictamina, asimismo, de forma favorable, la cuantía que en concepto de indemnización contiene la propuesta de resolución sometida a Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.