



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **428/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de noviembre de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Director de la Agencia Tributaria (por delegación del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda), mediante oficio registrado el día 17 de julio de 2019 (COMINTER 238600/2019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X y D^a Y, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia (expte. **232/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 1 de abril de 2005, D. Z, D.^a Y y D. X, adquieren en pro indiviso por compraventa cuatro fincas situadas en el término municipal de Águilas, a las que se les otorga un valor conjunto total de 90.000 euros, presentando los adquirentes las correspondientes autoliquidaciones por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

SEGUNDO.- Iniciado procedimiento de gestión tributaria en su modalidad de comprobación de valores, el 23 de abril de 2009 se dictan sendos acuerdos de liquidación complementaria con comprobación de valor, con importe a ingresar por cada uno de los tres adquirentes de 10.263,78 euros, al considerar que el valor de las fincas era de 446.106,14 euros, muy superior a los 90.000 euros declarados por los contribuyentes.

TERCERO.- Recurridas las indicadas liquidaciones complementarias por los interesados mediante recursos de reposición individuales, aunque del mismo formato y contenido, en los que alegan disconformidad con la comprobación de valores efectuada, es desestimado el del Sr. Z e inadmitidos por extemporáneos los dos restantes por la Oficina Liquidadora mediante resoluciones de 29 de junio y 28 de julio de 2009, respectivamente.

Frente a dichas resoluciones negativas para sus intereses, D. Z y D. X presentan sendas reclamaciones económico-administrativas, resolviendo el Tribunal Económico-Administrativo Regional de forma dispar, pues mientras que mediante resolución de 22 de septiembre de 2009 estima parcialmente la formulada por el primero, anulando la valoración y liquidación complementaria efectuada, por resolución de la misma fecha desestima la del segundo.

CUARTO.- El 6 de marzo de 2014, D. X y D.^a Y interponen recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal

Económico Administrativo Central, al considerar que la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de 22 de septiembre de 2009, por la que se estimaba en parte la reclamación interpuesta por el Sr. Z -uno de los compradores de las fincas adquiridas en proindiviso junto con los recurrentes-, constituía un documento de valor esencial que ponía de manifiesto el error de las liquidaciones practicadas a los recurrentes.

El recurso es estimado por resolución de 11 de noviembre de 2015, anulando las liquidaciones practicadas. Dicha resolución es notificada a los recurrentes el 21 de diciembre de 2015.

QUINTO.- El 5 de enero de 2016, con cita expresa y al amparo de la indicada resolución del TEAC, D. X y D.^a Y presentan solicitud de devolución de ingresos indebidos por las cantidades pagadas en cumplimiento de las liquidaciones ahora anuladas más los correspondientes intereses de demora, procediéndose a la devolución de su importe a cada uno de los reclamantes mediante sendos acuerdos de ejecución, notificados a ambos contribuyentes el 16 de marzo de 2016. El importe de lo devuelto asciende a 15.864,02 euros para D. X y 10.922,12 euros para D.^a Y.

SEXTO.- El 8 de marzo de 2017, D. X y D.^a Y presentan reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, en solicitud de una indemnización por importe de 200.927,45 euros, cantidad en la que valoran los daños que dicen haber sufrido como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio de comprobación y valoración de dicho organismo.

Afirman los actores que debido a los elevados costes tributarios que hubieron de afrontar como consecuencia de la incorrecta comprobación de valor realizada, no pudieron hacer frente a los pagos del préstamo hipotecario que habían suscrito para poder adquirir las fincas, lo que determinó que el banco concedente de la hipoteca ejecutara la garantía del préstamo, perdiendo los interesados los inmuebles sobre los que se había constituido aquella.

Proponen prueba testifical del técnico que efectuó la valoración del bien en la que se basó la comprobación de valor finalmente anulada y la documental contenida en el expediente administrativo, así como la que aportan junto con su solicitud, consistente ésta en copia de la resolución desestimatoria de uno de los recursos de reposición, la resolución del TEAR desestimatoria de la reclamación económico-administrativa y de la del TEAC estimatoria del recurso extraordinario de revisión. Asimismo, se adjunta copia de la demanda de ejecución hipotecaria dirigida por la mercantil "--" contra los hoy reclamantes y contra D. Z, en fecha 6 de octubre de 2011.

SÉPTIMO.- Admitida a trámite la reclamación por Orden de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 10 de julio de 2017, se asigna a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia la instrucción del procedimiento.

Por Resolución del Director del indicado organismo, de 17 de mayo de 2018, se nombra instructora, que procede a recabar del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño el preceptivo informe.

OCTAVO.- Con fecha 5 de julio de 2018 el Servicio Tributario Territorial de Cartagena evacua el informe solicitado, que se limita a describir los hitos principales del procedimiento de gestión tributaria (comprobación de valores) y las sucesivas impugnaciones.

NOVENO.- Conferido trámite de audiencia a los interesados, el 25 de septiembre de 2018 presentan alegaciones para ratificarse íntegramente en las expuestas en la reclamación inicial.

DÉCIMO.- Con fecha 25 de junio de 2019 se formula propuesta de inadmisión de la reclamación al considerar que fue interpuesta de forma extemporánea, cuando ya había prescrito el derecho de los interesados a reclamar, al haber dejado transcurrir más de un año desde que les fue notificada la resolución del TEAC que anulaba las liquidaciones complementarias practicadas.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 17 de julio de 2019.

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 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento.

I. Los reclamantes ostentan legitimación para deducir la pretensión resarcitoria de que se trata, por referirse la indemnización a presuntos daños y perjuicios que alegan que le fueron causados a su patrimonio material, sin perjuicio de lo que se dirá en su momento sobre la falta de acreditación del daño reclamado.

La Consejería consultante está legitimada pasivamente para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto se funda en el funcionamiento anormal de los servicios de gestión tributaria encomendados a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, adscrita a dicha Consejería. No obstante, atendida la delegación contenida en la Orden de la Consejería de Hacienda de 2 de mayo de 2018, la resolución de este procedimiento corresponde al Director del indicado organismo autónomo.

II. En cuanto al procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado, se han cumplido los trámites esenciales

establecidos para esta clase de procedimientos en la LPACAP, constando el informe del servicio afectado y el otorgamiento de un trámite de audiencia y vista del expediente a los reclamantes con carácter inmediatamente previo a la formulación de la propuesta de resolución objeto de Dictamen.

Ha de destacarse, no obstante, el excesivo tiempo invertido en la tramitación del procedimiento, iniciado el 8 de marzo de 2017, demora en la que han tenido especial incidencia las paralizaciones sufridas por el expediente. Así, desde que se designa a la Agencia Tributaria como órgano encargado de la tramitación (10 de julio de 2017) y se nombra instructora (el 17 de mayo de 2018), no consta actuación alguna en relación con el procedimiento. Tampoco entre el trámite de audiencia concedido en septiembre de 2018 y la propuesta de resolución de junio de 2019.

Por otra parte, es de advertir que los reclamantes proponen prueba testifical del técnico que efectuó la valoración de los bienes inmuebles durante el procedimiento de comprobación, sin que por parte de la instrucción se haya adoptado acuerdo alguno al respecto. Es evidente que la Administración no se encuentra vinculada por la proposición de prueba de los interesados, de modo que no viene obligada a practicar todas las solicitadas por aquéllos, desde el momento en que puede rechazar las que, como la aquí propuesta, sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (art. 77.3 LPACAP), pero ha de hacerlo mediante resolución motivada, lo que en el supuesto sometido a consulta se ha omitido.

TERCERA.- De la prescripción del derecho a reclamar: extemporaneidad de la acción.

De conformidad con el artículo 67.1 LPACAP, los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar, precisando que en aquellos casos en los que proceda reconocer derecho a indemnización por la anulación en vía administrativa o contenciosa de un acto, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

La reclamación que da origen al procedimiento de responsabilidad patrimonial objeto del presente Dictamen se fundamenta por los interesados en la anulación por parte del TEAC de las liquidaciones que les fueron practicadas por la Administración tributaria en el procedimiento de comprobación de valores, lo que pondría de manifiesto su antijuridicidad y, en consecuencia, la de los daños asociados a las mismas, que no vendrían obligados a soportar.

Por consiguiente, el *dies a quo* del plazo anual para reclamar ha de situarse en la notificación a los interesados de la resolución del TEAC que anula las indicadas liquidaciones. La resolución data del 11 de noviembre de 2015 y la emisión de su notificación a los interesados se fecha el 15 de diciembre de 2015, sin que conste de modo fehaciente en el expediente remitido a este Consejo Jurídico la efectiva recepción de la notificación por parte de sus destinatarios, aun cuando la propuesta de resolución señale a tal efecto el 21 de diciembre de 2015.

En cualquier caso, los propios interesados manifiestan conocer el contenido de la resolución del TEAC favorable a sus intereses cuando el 5 de enero de 2016 solicitan a la Administración tributaria la devolución de las cuotas tributarias ya ingresadas en cumplimiento de las liquidaciones finalmente anuladas, por lo que cabe concluir que, al menos a esa fecha, ya se les había notificado la resolución.

De modo que el plazo para reclamar expiró para ellos, como muy tarde, el 5 de enero de 2017, convirtiendo en extemporánea la acción resarcitoria ejercitada dos meses después, el 8 de marzo de 2017.

Por otra parte, ha de descartarse que el procedimiento de devolución de ingresos indebidos iniciado por los interesados el 5 de enero de 2016 y finalizado el 16 de marzo de ese año tuviera efecto interruptivo alguno del plazo de prescripción del derecho a reclamar. Y es que dada la naturaleza del daño por el que se reclama, que no son las cuotas tributarias ingresadas y luego devueltas a resultados de dicho procedimiento, sino el valor de unos inmuebles que los interesados dicen haber perdido como consecuencia de la ejecución hipotecaria que hubieron de afrontar ante el impago de un préstamo hipotecario, la resolución del referido procedimiento de devolución de ingresos indebidos en nada había de afectar a la determinación del daño por el que se reclama o a la fijación de los elementos de la responsabilidad patrimonial, singularmente la antijuridicidad de dicho daño, que derivaría directamente de la anulación de las liquidaciones, comenzando el plazo prescriptivo de su derecho a reclamar a partir del momento en que conocieron la incorrección de las liquidaciones practicadas.

Y es que no cabe duda de que el cómputo del plazo de un año previsto legalmente ha de iniciarse en el momento en que pudo ejercitarse la acción. Se trata del principio general de la *actio nata*, del que se han hecho eco en reiteradas ocasiones la doctrina de este Consejo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por virtud del cual "el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2011).

CUARTA.- Sobre el daño alegado y su falta de acreditación.

Aunque lo hasta aquí dicho basta para inadmitir la reclamación formulada, al haber sido ejercida la acción resarcitoria cuando el derecho de los interesados ya había fenecido por prescripción, ha de señalarse que el daño reclamado, es decir, el valor de las fincas hipotecadas que por impago de las cuotas del préstamo afirman los interesados que perdieron al ser adjudicadas a la entidad bancaria prestamista, no consta acreditado en el expediente con las notas de realidad, certeza y efectividad que exige el artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En efecto, el expediente únicamente contiene al respecto la demanda de ejecución hipotecaria presentada por la entidad ejecutante sobre las fincas hipotecadas, pero no se ha aportado prueba alguna acerca de la adjudicación del bien a dicha entidad ni del importe y fecha de dicha adjudicación, para lo que debería haberse aportado el oportuno decreto de adjudicación (arts. 670, 671 y 673 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) o cualquier otra prueba que acreditara tales extremos.

Y ello sin perjuicio de advertir que la ejecución hipotecaria que, según afirman, hubieron de soportar, no es sino el resultado del incumplimiento de sus obligaciones para con la entidad prestamista ejecutante. Impago de las cuotas del préstamo que no puede imputarse sin mayor concreción y prueba a la Administración tributaria, cuando no se ha demostrado la relación existente entre el abono de la deuda tributaria (para la que consiguieron el oportuno fraccionamiento y aplazamiento del pago según consta en el expediente de devolución de ingresos indebidos) y el referido incumplimiento de sus obligaciones para con la entidad prestamista, ni la delicada situación económica por la que afirmaban estar pasando.

QUINTA.- Sobre la propuesta de inadmisión a trámite.

Atendida la propuesta de inadmisión que culmina las actuaciones sometidas a consulta, debe recordarse la doctrina de este Consejo Jurídico acerca de tales pronunciamientos, plasmada en Dictámenes como el 112/2004 y el 132/2007.

Con el fin de evitar la tramitación de procedimientos inútiles que carecen de razón de ser, las normas reguladoras de determinados procesos prevén un trámite de admisión, que permite declarar *a limine* la inadmisibilidad de reclamaciones, recursos o demandas que adolezcan de defectos procedimentales insubsanables, se presenten fuera de plazo o carezcan manifiestamente de fundamento (así, por ejemplo, los artículos 106 y 126 LPACAP, en relación con la revisión de oficio y el recurso extraordinario de revisión, respectivamente). Ahora bien, el criterio antiformalista vigente en todo tipo de procedimientos, tendente a asegurar la aplicación del principio *pro actione* de forma que siempre quede garantizada la mayor viabilidad de la pretensión deducida, en orden a obtener una resolución que aborde todas las cuestiones planteadas, lleva a una aplicación muy restrictiva de esta posibilidad, de modo que sólo es posible admitirla en aquellos supuestos para los que venga expresamente prevista, y previo cumplimiento del procedimiento establecido al efecto.

Pues bien, tal como afirma el Consejo de Estado en su Dictamen número 4812/1999, la distinción entre la inadmisión y la desestimación tiene carácter procesal y sólo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases, una orientada a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo. Por ello afirma el alto órgano consultivo que *"dirigida una reclamación a la Administración en solicitud de indemnización por perjuicios derivados de una actuación administrativa, la comprobación de que no se ha presentado en tiempo hábil o de que no concurren las condiciones legales precisas para que el Estado indemnice no puede concretarse en una declaración administrativa de inadmisibilidad sino en un pronunciamiento desestimatorio"*.

En el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, la LPACAP nada prevé sobre la existencia de un trámite de admisión, ni siquiera la expresión ambigua que contenía el hoy derogado art. 6.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en la que la impulsión del procedimiento en todos sus trámites aparecía condicionada al hecho de que la reclamación hubiera sido admitida por el órgano competente, lo que permitiría, sensu contrario, colegir la posibilidad de inadmisión. Sin embargo, aún bajo la vigencia de dicho reglamento, sostenía este Consejo Jurídico que *"ese criterio pro actione al que hacíamos referencia al principio de la presente Consideración nos lleva a una aplicación muy restrictiva de tal posibilidad, que debe quedar ceñida a hipótesis de reclamaciones no ajustadas a los términos del artículo 70 LPAC y del propio artículo 6 del Reglamento, es decir, reclamaciones defectuosas en su planteamiento, que impidan la continuación del procedimiento de no ser debidamente subsanados los requisitos omitidos, e incluso en estos supuestos resulta procedimentalmente más correcto actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de dicho texto legal (...) También podría pensarse que una interpretación más amplia del citado artículo 6.2 pudiera llevar a la inadmisión de pretensiones temerarias o descabelladas, pero, aun así, habría que tener en cuenta lo previsto en el artículo 89.4 LPAC [hoy 88.5 LPACAP] que permite a la Administración resolver "la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución", precepto que se encuentra ubicado en la regulación del contenido del acto terminal del procedimiento cual es la resolución, cuya culminación presupone el agotamiento de las fases previas incluida la de instrucción"*.

Dicho lo anterior, podemos afirmar que la inadmisión, sin entrar en el fondo del asunto, de una reclamación por presunta responsabilidad patrimonial de una Administración pública, teniendo en cuenta la amplia casuística que presentan estos procedimientos en los que los perfiles de dicha responsabilidad resultan no pocas veces discutibles, ha de constituir una posibilidad muy restringida, de modo que en ningún caso se prejuzguen los elementos de juicio que puedan aportarse en el procedimiento.

Esta doctrina se alinea con la del Consejo de Estado sobre las consecuencias que la ausencia de requisitos procesales (entre los que de forma expresa enumera el del plazo de ejercicio de la acción y su expiración) en una reclamación de responsabilidad patrimonial han de tener en la resolución del procedimiento. El Dictamen 249/2017

fija la siguiente doctrina:

"La falta de presupuestos procesales de un recurso o reclamación -sea la cosa juzgada, como en el presente caso, sea la prescripción, la falta de competencia o cualquier otro de la misma naturaleza- puede determinar su inadmisión a trámite, con carácter liminar, siempre y cuando dicha posibilidad esté expresamente prevista al efecto en la normativa reguladora; en tal caso, la inadmisión a trámite determinará que el procedimiento no sea instruido hasta su finalización.

En el presente supuesto, sin embargo, la cuestión se plantea de forma distinta, ya que el órgano instructor propone que, después de haberse tramitado íntegramente el procedimiento, se inadmita la reclamación en la resolución que ponga fin al mismo por la referida falta de presupuestos procesales -cosa juzgada-.

A juicio del Consejo de Estado, la decisión de inadmisión por falta de fundamentos procesales es únicamente procedente cuando se acuerda, existiendo un trámite previsto al efecto, al principio del procedimiento; es decir, de forma liminar, impidiendo la completa tramitación del mismo -así, por ejemplo, en el recurso extraordinario de revisión y en la revisión de oficio, en donde está contemplada la inadmisión a trámite-; en cambio, si el procedimiento se ha instruido en sus trámites sustanciales y, a resultas de dicha instrucción, se advierte una falta de fundamentos procesales, la resolución definitiva del procedimiento deberá proceder a la desestimación del recurso, sin entrar en el fondo del asunto.

Ciertamente, este criterio dogmático no ha tenido siempre el debido reflejo en las leyes rituarías, y así, tanto el artículo 81 de la derogada Ley de 17 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, como el artículo 69.d) de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa, disponen que "la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso" en caso de falta de fundamentos procesales, sin perjuicio -claro está- de que esta inadmisión hubiera podido acordarse en un momento inicial del proceso en el trámite expresamente regulado al efecto en ambas normas.

Trasladando esta regulación legal del proceso contencioso-administrativo a la reclamación sometida, el órgano instructor ha podido sostener, con apoyo en algún caso dictaminado por este Consejo, que, al existir cosa juzgada, la resolución que ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial debe decretar la inadmisión de la reclamación.

Pero, aparte de que el recurso a la analogía no resulte pertinente en materia procedimental, que es materia de orden público, la doctrina de este cuerpo consultivo ha seguido habitualmente el criterio dogmático antes apuntado y que se considera más correcto, concluyendo que, si tras la tramitación de un determinado procedimiento se apreciase la falta de fundamentos procesales para entrar en el fondo del asunto, la resolución que ponga fin al mismo no puede ser de inadmisión -precisamente por el hecho de que el procedimiento haya seguido ya todos sus trámites-, sino de desestimación".

En consecuencia, en el supuesto sometido a consulta deviene improcedente declarar la inadmisión de la reclamación con base en la prescripción del derecho a reclamar de los interesados, como se propone, procediendo su desestimación.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de resolución que inadmite la reclamación por extemporánea, al haber sido formulada cuando ya había prescrito el derecho de los interesados a hacerlo, procediendo su desestimación, por las razones expuestas en la Consideración quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

