



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **447/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de diciembre de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 30 de julio de 2019 (OCAG Hacienda y ATRM, Presidencia y Turismo y Cultura nº registro: 201900414860), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos por retención del I.R.P.F. (expte. **247/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de enero de 2012 la Policía Local de Murcia extiende Boletín de Denuncia por estacionamiento en paso de peatones, en la calle Antonio Abellán Abellán, a un vehículo que luego resulta ser propiedad de D. X, al que no se notifica en el acto por ausente.

Por el Servicio de Sanciones se inicia el procedimiento sancionador mediante el decreto de fecha 02/02/2012, remitiendo notificación del mismo al interesado mediante correo certificado, siendo devuelto por el servicio de correos, con dos diligencias de intentos de notificación practicados el 13/02/2012 y 14/02/2012, siendo infructuosos ambos por estar ausente el interesado, por lo que se procede a la notificación edictal.

El interesado disponía de 20 días para el pago reducido de la sanción o para presentar alegaciones, y no formuló alegaciones ni se abonó la sanción por parte del interesado, por lo que, finalizado el periodo voluntario de ingreso, se inició el período ejecutivo de cobro de la deuda, dictándose diligencia de embargo con fecha 16 de agosto de 2013 y expidiéndose mandamiento a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que efectuara la retención que se ordena; requerimiento que es cumplimentado por la Agencia Tributaria con fecha 3 de julio de 2013

El interesado, con fecha 23 de septiembre de 2013 presenta reclamación alegando que nunca le fue notificada la denuncia y que el Ayuntamiento le había descontado la devolución del IRPF de 2012, por lo que solicita que le sea retirada la denuncia y se le devuelva el importe que le quitaron. Recurso que es desestimado, declarándose la firmeza de la sanción con fecha 13 de noviembre de 2013.

Con fecha 22 de octubre y 7 de febrero de 2014 presenta nuevo escrito indicando que sigue sin tener respuesta a

sus escritos.

Con fecha 28 de agosto de 2015 presenta nuevo escrito solicitando le sea devuelto el importe retenido más los intereses legales.

Con fecha 26 de agosto de 2016 vuelve a dirigir escrito al Ayuntamiento de Murcia solicitando determinada documentación.

Con posterioridad, el 07/02/2018 se dictó resolución de la Tesorera General por la que se inadmite el recurso de reposición interpuesto por el reclamante el 26/08/2017 contra la diligencia de embargo de créditos y derechos de 21/06/2013 por importe de 195,29€.

SEGUNDO.- Con fecha 26 de agosto de 2017, D. X presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por los hechos ocurridos el 23 de enero de 2012 y fechas posteriores, por la retención por parte del Ayuntamiento de Murcia de la devolución del IRPF de dicho año.

Acompaña a la reclamación diversa documentación.

Cuantifica la indemnización en la cantidad de 110.092,02 euros por los 2.042 días transcurridos desde el 23 de enero de 2012 hasta la fecha, equivalente a una pensión diaria (53,34 euros/día) más el séxtuplo de lo suprimido (195,29 euros).

TERCERO.- Por Decreto de 9 de octubre de 2017, se admite a trámite la reclamación formulada y se nombra instructora del procedimiento.

CUARTO.- Solicitado por la instructora del procedimiento la subsanación de la solicitud, con fecha 17 de noviembre de 2017 el interesado presenta escrito ampliando el relato de los hechos en los que fundamenta su reclamación.

En cuanto al importe de la reclamación vuelve a solicitar la misma cantidad que en su escrito inicial concretando que es en concepto de daño moral.

QUINTO.- Como actos de instrucción del procedimiento, la instructora solicita, tanto del Servicio de Recaudación como del Servicio de sanciones, los expedientes tramitados al reclamante, que son aportados por dichos Servicios obrando en el expediente.

SEXTO.- Con fecha 21 de mayo de 2018 se procede a la apertura del trámite de audiencia, presentando escrito el reclamante por el que solicita les sean remitidos determinados informes del expediente y se suspenda y amplíe el plazo para presentar alegaciones.

Remitida la documentación solicitada al reclamante, no consta que con posterioridad presentara alegaciones.

SÉPTIMO.- Con fecha 9 de mayo de 2019, la correduría de seguros del Ayuntamiento "Aon Gil y Carvajal" emite informe en el que indica que *"...teniendo en cuenta que se ha cumplido con la legalidad en todo el procedimiento sancionador desde la interposición de la sanción de tráfico hasta su efectivo cobro, entendemos que no cabe reclamación alguna frente a esta Administración por los hechos alegados, no correspondiendo por tanto el abono de la indemnización interesada"*.

OCTAVO.- Con fecha 6 de junio de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada por prescripción de la acción para reclamar e inexistencia de daño antijurídico.

NOVENO.- Con fecha 30 de julio de 2019 se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando al efecto el expediente administrativo.

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 el procedimiento general por un Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 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.- Régimen jurídico, legitimación y procedimiento.

I. Dado que la reclamación se presenta con fecha 26 de agosto de 2017, cuando ya había entrado en vigor el 2 de octubre de 2016 LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la regulación contenida en ambas leyes le será de aplicación al procedimiento que nos ocupa.

II. Por lo que a la legitimación activa se refiere, corresponde a la reclamante que es quien sufrió los supuestos daños que alega.

En cuanto a la legitimación pasiva, ésta corresponde a la Administración titular del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa el daño; circunstancia que concurre en el Ayuntamiento de Murcia competente para la imposición de la sanción de tráfico impuesta al reclamante, así como para su recaudación.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del mismo (seis meses, artículo 91.3 LPACAP).

TERCERA.- Plazo para reclamar. Prescripción.

I. La propuesta de resolución sometida a Dictamen desestima la reclamación patrimonial formulada por extemporánea, al considerar que *"...por el Sr. X se interpone reclamación solicitando indemnización por importe de 110.092,02 euros como consecuencia de los perjuicios sufridos derivados de una multa de tráfico por mal estacionamiento, impuesta en fecha 23 de enero de 2012. Es de destacar que en la documentación aportada al expediente consta procedimiento sancionador que deriva en diligencia de embargo realizada al interesado mediante publicación en el BORM con fechas 20 de marzo y 21 de octubre de 2013, respectivamente, tras intentos de notificación sin efecto. Igualmente consta notificación mediante publicación en el BORM con fecha 05 de noviembre de 2014, de resolución desestimatoria del recurso de reposición contra la providencia de apremio y el perjudicado interpone reclamación de responsabilidad patrimonial el día 26 de agosto de 2017, por consiguiente, teniendo en cuenta la fecha de 05 de noviembre de 2014 (notificación de la resolución del recurso de reposición) ha transcurrido el plazo de un año previsto en la normativa aplicable. Si bien el Sr. X presentó escritos con fecha 28 de agosto de 2015 y 25 de agosto de 2016, en éstos plantea cuestiones resueltas en los procedimientos anteriormente referidos, por consiguiente, es mediante escrito de fecha 26 de agosto de 2017 cuando se interpone la reclamación de responsabilidad patrimonial, por lo que, según la documentación aportada en el expediente, ha transcurrido en exceso el plazo de un año previsto en la normativa aplicable, de modo que procede considerar que habría prescrito el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de esta Administración Municipal"*.

El artículo 67.1 LPACAP establece que *"El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo"*.

En su sentencia de 29 de enero de 2013, que cita otras anteriores, el Tribunal Supremo ha recordado que, conforme a la jurisprudencia de la Sala sobre el cómputo del plazo de prescripción de un año establecido para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, *"ésta no puede ejercitarse sino desde el momento en que resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos. Esta doctrina tiene su origen en la aceptación por este Tribunal del principio de la «actio nata» (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad"*.

Pues bien, en virtud del principio de la *actio nata*, se debe fijar el 5 de noviembre de 2014 (publicación en el

BORM de resolución desestimatoria del recurso de reposición contra la providencia de apremio) como día inicial del cómputo del plazo para reclamar, pues a dicha fecha el interesado debe conocer que el Ayuntamiento no va a anular la multa impuesta ni devolver el dinero retenido por la Agencia Tributaria estatal de la devolución del IRPF de 2012 como pago de la misma. Por tanto, cuando se presenta la reclamación con fecha 26 de agosto de 2017, la acción había prescrito.

II. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el interesado, con fechas 28 de agosto de 2015 y 25 de agosto de 2016, presentó sendos escritos ante el Ayuntamiento de Murcia, por lo que tenemos que analizar si dichos escritos tienen carácter interruptor de la prescripción en el presente caso.

Al respecto, este Consejo Jurídico se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la interrupción de la prescripción. Así, en nuestro Dictamen nº 22/2016 ya dijimos que *"La LPAC ha configurado el requisito temporal para ejercitar el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial como un plazo de prescripción (artículo 142.5 LPAC), lo que supone que ciertas actuaciones pueden interrumpirlo y en este sentido cabe traer a colación el artículo 1.973 del Código Civil, de aplicación supletoria, que dispone que «la prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor».*

La prescripción de la acción constituye un obstáculo al ejercicio tardío de los derechos que se impone en beneficio de la certidumbre y de la seguridad jurídica y no en beneficio o con fundamento en la justicia intrínseca, razón por la que debe merecer un tratamiento restrictivo, acogido en la doctrina de este Consejo Jurídico sobre la base del principio pro actione (Dictámenes 21/2008, 142/2010 y 251/2013), que obligaría a ser flexible en cuanto al rigor en la estimación de los defectos procesales o formales, reflejo también del artículo 24 CE y de la necesidad de evitar que se produzcan situaciones de desamparo".

En igual sentido, la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recogida por ejemplo en su sentencia núm. 1994/2017, de 18 de diciembre, considera que *"tal distinción carece de trascendencia, a efectos de apreciar la prescripción, cuando el perjudicado, aun tratándose de daños permanentes, dirige o ejercita dentro del plazo cualquier acción o reclamación idónea para obtener la indemnización de los perjuicios causados, que ponga de manifiesto su voluntad de obtener la reparación patrimonial correspondiente. Así lo viene estableciendo nuestra jurisprudencia, caso de la sentencia de 2 de marzo de 2011 (RJ 2011, 1890), (rec.1860/2009), que en relación con la prescripción de la acción el art. 142.5 de la Ley 30/1992 y con referencia a la sentencia de esta Sala Tercera Sección Cuarta de veintiuno de marzo de dos mil (RJ 2000, 4049), recurso 427/2006, señala que se produce la interrupción de la prescripción en virtud de cualquier «reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello».*

En su escrito de 28 de agosto de 2015 el interesado manifiesta su desacuerdo con la multa impuesta y solicita:

"Me sea devuelto el importe retenido más los intereses legales. En caso contrario iniciaré trámites para demanda contencioso administrativa contra el Ayuntamiento de Murcia y demanda contra los agentes anteriormente mencionados..."

Por su parte, en el escrito de fecha 25 de agosto de 2016, tras manifestar que la notificación de la denuncia no

cumplía con los requisitos establecidos legalmente, solicita que eleve al Pleno, en virtud del artículo 22.k de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (competencias del Pleno), la declaración de lesividad por la demeritación del Ayuntamiento, así como que éste le conteste a una serie de cuestiones.

De ambos escritos no se desprende una voluntad del reclamante encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración; no se plasma una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que en el primer caso se opone a la sanción impuesta por las razones legales que considera oportunas, y en el segundo caso solicita la declaración de lesividad de dicha sanción y la contestación a una serie de cuestiones que en nada tienen que ver con el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial.

Es por ello que este Consejo Jurídico considera que los escritos citados no resultan idóneos para interrumpir el plazo para formular la reclamación, por lo que cuando ésta es presentada con fecha 26 de agosto de 2017 sería claramente extemporánea.

CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Inexistencia del daño.

La prescripción de la acción para reclamar de por sí impediría entrar a conocer sobre el fondo del asunto. No obstante, dado que la propuesta de resolución sí lo hace para desestimar la reclamación también en cuanto al fondo, procede examinar la cuestión debatida.

Así, el artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 LRJSP, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 32 y ss LRJSP, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o

grupo de personas.

b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.

c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado, cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, en virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia de ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

Tenemos que partir de que es al reclamante al que compete la prueba cumplida de los hechos que afirma, por aplicación del principio sobre distribución de la carga de la prueba que se contiene en el artículo 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que resulta de aplicación en materia administrativa. Así, en dicho precepto se establece que *"Corresponde al actor... la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda..."*.

Considera el reclamante que el daño se lo produjo el hecho de que le impusieran una sanción de tráfico por una infracción cometida el 23 de enero de 2012 y que como consecuencia de la cual y del proceso posterior de cobro de la misma en vía ejecutiva, la Agencia Tributaria estatal le retuvo el importe de la devolución del IRPF del año 2012.

Sin embargo, no existe declaración administrativa o judicial que afirme que tanto el procedimiento sancionador como el de recaudación se hayan tramitado al margen de la normativa aplicable, por lo que no puede considerarse acreditado que el daño o lesión patrimonial que el reclamante manifiesta haber sufrido deba imputarse al Ayuntamiento consultante.

Igualmente, por parte del reclamante no se ha presentado documentación alguna que acredite el perjuicio económico y justifique el importe que reclama.

Por tanto solo cabe afirmar la inexistencia de daño, así como que éste sea antijurídico, por lo que la reclamación debe ser desestimada.

Finalmente, el Consejo Jurídico debe mostrar su perplejidad ante la elevada cuantía de la indemnización solicitada, que ha obligado a la preceptividad del Dictamen, careciendo de prueba tanto el daño como la

cuantificación.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al considerar el Consejo Jurídico que, en primer lugar, la reclamación estaría prescrita y, en segundo lugar, que no concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, y singularmente la existencia de un daño antijurídico

No obstante, V.E. resolverá.

