



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante Orden Resolutoria de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de 30 de junio de 1993, previa autorización del Consejo de Gobierno, se resolvió el contrato para la ejecución de las obras de construcción de 19 viviendas de promoción pública en Lorca (San Pedro), por incumplimiento de los plazos por parte del contratista (S., S.L.), incautándose, asimismo, la fianza definitiva constituida mediante aval de la C. E. de S. y R. de C. y C., S.A., ante la Comunidad Autónoma, por importe de 4.288.167 pesetas.

SEGUNDO. En fecha 2 de marzo de 1994, la Dirección General de Finanzas requirió a la C. E. de S. y R. de C. y C. S.A., para que ingresara el importe de la fianza, a lo que ésta se opuso, mediante la interposición del correspondiente recurso, al considerar que no era imputable al contratista la no ejecución de las obras garantizadas, desestimándose éste por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, mediante Orden de 27 de julio de 1994; solicitada la suspensión del acto, la mercantil interpuso recurso contencioso administrativo que fue resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, mediante Sentencia firme de 25 de enero de 1997, en el sentido de estimarlo y anular la incautación de la fianza por no ser conforme a derecho.

TERCERO. Con posterioridad, la mercantil C. y C. planteó un incidente en la ejecución de la sentencia, consistente en que, junto a la fianza incautada de 4.288.167 pesetas (más el recargo de apremio de 857.633 pesetas), se le reconociera el abono de los intereses legales correspondientes desde el ingreso efectivo de la citada cantidad; la pretensión de abono de los intereses fue denegada por la Sala (autos de 9 de octubre y 18 de diciembre de 1997) al no haberse solicitado por la actora en la demanda, indicándose la posibilidad de ejercitar en vía administrativa, en su caso, la acción de reclamación de responsabilidad.

CUARTO. Con fecha 5 de enero de 1998 (registro de entrada en la Agencia Regional de Recaudación) se presentó por D. F. M. G., en representación de la mercantil C. y C. S.A., una reclamación de responsabilidad patrimonial ascendente a la cantidad que resulte de aplicar a las 5.148.000 pesetas ingresadas por su representado el 13 de octubre de 1995, el interés legal del dinero desde dicha fecha hasta la propuesta de pago que se produjo el 2 de junio de 1997 (sic).

QUINTO. En el procedimiento seguido por el órgano instructor figuran las siguientes actuaciones:

-Informe de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de 4 de marzo de 1998.

-Trámite de audiencia otorgado a la C. E. de S. y R. de C. y C., S.A.

-Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de 1 de septiembre de 1998.

SEXTO.- Con fecha (registro de entrada) 24 de septiembre de 1998 se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, remitiéndose las actuaciones del procedimiento así como la propuesta de resolución del órgano instructor, en sentido desestimatorio de la reclamación formulada.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Sobre el carácter de este Dictamen.

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

Se solicita que el Dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de indemnización, según preceptúa el artículo 12.2 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

SEGUNDA. Sobre la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial.

El procedimiento seguido se ajusta a lo establecido en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP) y al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial que la desarrolla (artículos 6, 10, 11 y 12).

La reclamación de la mercantil interesada se ha ejercitado el día 5 de enero de 1998, dentro del plazo de un año desde la fecha en que la sentencia devino firme, por lo que no ha prescrito el derecho a reclamar (artículo 142.4 de la Ley 30/1992).

El interesado ha presentado alegaciones en el trámite de audiencia otorgado por el órgano instructor, modificando su pretensión inicial en cuanto al periodo de devengo de los intereses que reclama, que extiende desde el 13 de octubre de 1995 (fecha de ingreso de la cantidad) hasta el 25 de enero de 1997, fecha en que se dicta la sentencia de la Sala de Lo Contencioso Administrativo.

La Propuesta de Resolución del expediente que se eleva al Consejo Jurídico deniega la reclamación de indemnización formulada por la C. E. de S. y R., S.A. por tratarse de una lesión que el interesado tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 de la LRJAP).

TERCERA. Sobre la anulación de actos administrativos y el derecho a indemnización.

Con carácter general la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización (artículo 142.4 de la LRJAP) pero tampoco lo excluye, como analizaremos posteriormente. Este planteamiento trata de evitar la pretensión de reducir los requisitos de exigencia de responsabilidad a la mera asociación entre la anulación de un acto y el posible daño.

Con anterioridad a la Ley 30/1992 se había distinguido, en relación con las pretensiones indemnizatorias, los supuestos de anulación por razones de procedimiento y los que tienen lugar por razones de fondo; sin embargo, la nueva normativa no distingue, al señalar el artículo 142.4 de la citada Ley que "si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva".

La Sentencia firme de la Sala de Lo Contencioso-Administrativo de 25 de enero de 1997 anula las Ordenes Resolutorias de 6 de julio de 1993 y 29 de julio de 1994 (por la que se resolvía el recurso en vía administrativa), en cuanto a la determinación de la incautación de la fianza, por considerar que el incumplimiento de los plazos del contrato no es imputable al contratista sino a la propia Administración, ya que la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Lorca condicionaba el inicio de las obras al otorgamiento de la autorización administrativa por parte de la Dirección General de Cultura (al estar ubicada la edificación proyectada en el Conjunto Histórico), y en el momento en que "se inició y tramitó el expediente de resolución contractual no se había otorgado, sin embargo, por la propia Administración Autonómica la autorización e incluso la resolución (contractual), con pérdida de garantía, recayó con anterioridad al otorgamiento de la referida autorización autonómica de Cultura".

En definitiva, la Sentencia concluye en la inexistencia de culpa del contratista y, por tanto, en la ilegalidad de la incautación de la fianza, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la anterior Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

Por tanto, para determinar la existencia de responsabilidad administrativa en el presente supuesto, habrá que estar a la concurrencia de los demás requisitos determinantes de dicha responsabilidad: existencia de una lesión antijurídica, relación de causalidad con la actuación administrativa y que el daño sea evaluable económicamente e individualizado (Dictamen del Consejo de Estado nº 1.119/1994, de 6 de octubre).

CUARTA. Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad administrativa.

1.- Relación de causalidad con la actuación administrativa.

El artículo 139 de la LRJAP establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o

anormal de los servicios públicos.

El interesado, en su escrito de reclamación, plantea una relación directa de causalidad entre la actividad de la Administración, cuyo acto ha sido declarado nulo, y el daño causado en sus finanzas que debe ser resarcido, solicitando el abono de los intereses legales de la cantidad indebidamente ingresada a la Administración.

La propuesta de resolución del órgano instructor señala que la incautación de la fianza tuvo su origen en un título legítimo (el artículo 53 de la anterior Ley de Contratos del Estado) y que se trata de una obligación legal y del cumplimiento de obligaciones legales no se pueden derivar responsabilidades para la Administración Pública.

Para este Consejo Jurídico la relación de causalidad no radica en la prestación de garantías exigida por la propia legislación de contratos, sino en la actuación de la Administración que incautó una fianza sin mediar culpa del contratista y, por tanto, la lesión es consecuencia del funcionamiento del servicio público que, como anteriormente se expuso, es independiente de la licitud o ilicitud de la actuación, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado (Sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 1 de abril de 1995).

2.- Existencia de una lesión antijurídica.

Otro de los principios que rige la responsabilidad administrativa es que la lesión producida sea antijurídica en el sentido de que el sujeto que la sufre no tenga el deber jurídico de soportarla (artículo 141.1 de la LRJAP).

Es indudable que la mercantil C. y C. se vió obligada a ingresar la fianza (con el recargo de apremio) cuando había solicitado la suspensión del acto mediante escrito de 2 de septiembre de 1994 (el artículo 111.4 de la Ley 30/1992 establece el carácter positivo del silencio administrativo, sin que conste en el expediente si la Administración resolvió expresamente esta petición) con fundamento en unos actos administrativos que fueron anulados en la Jurisdicción Contenciosa, por no ajustarse al ordenamiento jurídico, en cuanto a la incautación de la fianza, ya que la inexecución del contrato por incumplimiento de plazo no era imputable al contratista. La necesidad de devolver los gastos por los ingresos indebidos ha sido considerada también por la Jurisprudencia en las deudas tributarias, como analizaremos posteriormente.

3.-El daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Es otro de los requisitos previstos en el artículo 139.2 de la LRJAP para la exigencia de responsabilidad patrimonial. En el presente supuesto concurre este requisito ya que ha existido un perjuicio económico cierto a la mercantil, por cuanto las cantidades indebidamente ingresadas han generado unos intereses que han supuesto una ventaja patrimonial a la Administración.

QUINTA. Sobre la indemnización y su cuantificación.

La indemnización debe perseguir la reparación íntegra, atendiendo a la efectiva dimensión económica de la misma, ya que el patrimonio del interesado deberá resultar inalterado,

procediendo una indemnización que equivalga al daño producido comprendiendo no sólo el daño emergente (la Administración ha puesto a disposición de la mercantil la fianza incautada más el recargo aplicado) sino también los beneficios dejados de percibir que, en este supuesto, se concretan por aquélla en los intereses devengados por la cantidad incautada indebidamente por la Administración desde su ingreso hasta la fecha en la que fue devuelta, aún cuando la reclamante haya rectificado el día final en la contestación al trámite de audiencia, como se recoge en la segunda de las Consideraciones de este Dictamen.

El abono de los intereses legales se infiere de la propia Ley 30/1992, cuando el artículo 141.3 señala "sin perjuicio de lo dispuesto, respecto de los intereses de demora, por la Ley General Presupuestaria". También lo recoge el Real Decreto nº. 1.163/1990, de 21 de septiembre, sobre devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, que señala que formará parte de la cantidad a devolver el interés legal aplicado a las cantidades indebidamente ingresadas, por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso hasta la propuesta de pago. Este mismo criterio ha sido recogido en una reiterada jurisprudencia, entre otras, la Sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1997 que señala: "como ha reiterado esta Sala, la responsabilidad patrimonial de la Administración conlleva la reparación integral de los daños y perjuicios, lo cual no se alcanzaría si la deuda de un valor no se actualizase bien con la aplicación de un coeficiente corrector bien con el devengo del interés legal de la cantidad debida....."

Por último, el Consejo de Estado ha recogido en su doctrina que "la prestación de avales o garantías producen gastos resarcibles por estar en relación causal con el acto....Si la lesión existe y por añadidura el acto o actuación resulta ilegal, la imputación del daño a la Administración puede resultar obligada." (Dictamen nº 2635/94, de 2 de marzo de 1995).

Esta doctrina ha sido asumida, en el aspecto tributario, por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías del Contribuyente (artículos 3.c) y 12).

En cuanto al aspecto temporal en relación con la cuantía indemnizatoria, el artículo 141.3 de la Ley 30/1992 establece que se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, por lo que el día inicial en el presente supuesto será la fecha en que se ingresó el importe del aval -más el recargo- por la fianza incautada.

Respecto al día final, cuando se produce el pago, en el expediente remitido no se acredita esta fecha ya que si bien se señala (Informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas) que la Orden de la Consejería por la que se ejecuta la Sentencia es de 22 de abril de 1997, en el escrito de reclamación de la mercantil se indica la fecha de 2 de junio de 1997, en la que fue devuelta la fianza.

No obstante, en trámite de alegaciones modificó su inicial pretensión y concretó definitivamente aquélla, fijando como "dies ad quem", el de 25 de enero de 1997; en congruencia con tal definitiva pretensión al plazo determinado por el propio perjudicado es al que habrá de estarse.

CONCLUSIÓN

El Consejo Jurídico considera que en el presente supuesto, concurren los requisitos exigidos para la estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la C. E. de

S. y R. de C. y C., S.A. con las observaciones realizadas en el presente Dictamen sobre el aspecto temporal y, especialmente, en la determinación del "dies ad quem".

No obstante, V.E. resolverá

