

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. SOLICITUD DE COLEGIACIÓN Y DENEGACIÓN

(Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2014)¹

Julio Galán Cáceres

Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa

Profesor del CEF

EXTRACTO

El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa presenta una singularidad cuando además de pretender la anulación del acto impugnado, se solicita, *ex novo*, es decir, sin haberlo planteado en vía administrativa, el resarcimiento de los daños y perjuicios que ha ocasionado al recurrente la ejecutividad de la actividad posteriormente anulada. Al permitirlo expresamente la Ley Jurisdiccional en sus artículos 31.2 y 71.1, no existe el temor de que se nos impute que incurrimos en desviación procesal. Ahora bien, ello implica que el recurrente ha de desplegar en el seno del proceso una actividad probatoria encaminada a acreditar la realidad de los daños y perjuicios a indemnizar y que los mismos tienen por origen el acto administrativo anulado por el órgano jurisdiccional.

Palabras claves: objeto del recurso contencioso-administrativo, anulación de acto administrativo, resarcimiento de daños y perjuicios, reclamación complementaria y desviación procesal.

Fecha de entrada: 02-07-2014 / Fecha de aceptación: 08-07-2014

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com/>.

En ocasiones, los operadores jurídicos más acostumbrados a «lidiar» en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo presentan conductas procesales que resultan un tanto sorprendentes, pues una mera lectura de los preceptos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA) nos brindan de manera clara y rotunda las respuestas a las cuestiones de índole formal que se nos presentan. No solo nos estamos refiriendo a las partes, entre las que se encuentran unos profesionales tan avezados como los letrados de los servicios jurídicos de las distintas Administraciones públicas, sino también al propio órgano jurisdiccional, lo cual resulta poco menos que sorprendente, término utilizado con un fuerte carácter «eufemístico».

En el presente caso partimos de los siguientes hechos: a un particular, un colegio profesional, en el ejercicio de las potestades públicas que le confiere la Administración en su condición de administración corporativa, le deniega la colegiación en el mismo. Contra dicha resolución denegatoria el particular afectado interpone recurso contencioso-administrativo, pretendiendo además de la anulación de tal denegación y su derecho al reconocimiento de tal colegiación, el resarcimiento de los daños y perjuicios que la denegación le ha ocasionado. Cuál es su sorpresa al apreciar que la sentencia dictada en la que se estima su pretensión de anulación, le rechaza de manera formal su pretensión de indemnización al considerarse que nos encontramos ante un caso de desviación procesal, pues dicha solicitud de resarcimiento de daños y perjuicios no se había suscitado en vía administrativa.

Concretamente, la Sala de instancia fundamentó este rechazo, afirmando que la desviación procesal apreciada le ha impedido a la Administración demandada la posibilidad de argumentar en vía administrativa su parecer sobre la indemnización solicitada ahora *ex novo*, trayendo a colación la doctrina jurisprudencial en virtud de la cual en el proceso contencioso-administrativo la delimitación del objeto litigioso se hace en dos escritos distintos, uno, en el de interposición del recurso, en que habrá de indicarse el acto o disposición contra el que se formula, y otro, en el de demanda, en el que con relación a aquellos se deducirán las pretensiones que interesen, sin que sea lícito extenderlas a actos distintos de los inicialmente delimitados, ya que el permitirlo supondría prescindir de la naturaleza y el carácter esencialmente revisores del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, conculcándose el espíritu y la letra de los artículos 1 y 37 de la dos veces citadas ley al incidirse en desviación procesal.

Disconforme de manera parcial con el fallo, el particular prepara e interpone recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo con el fin de que por parte del Alto Tribunal se atienda su solicitud de indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la denegación de la colegiación, cuantificando estos en 90.000 euros anuales en

concepto de ingresos dejados de percibir por no haber podido ejercer su profesión, 15.000 euros en razón a los gastos derivados de las reclamaciones que se ha visto obligado a formular, 30.000 euros anuales por daños ocasionados a su imagen y carrera profesional y otros 30.000 euros anuales por daños morales causados en la esfera personal del reclamante y de su familia.

Trata de arbitrar tal pretensión a través de cinco motivos de casación en los que de manera nuclear sostiene la infracción por parte de la Sala de instancia de un precepto clave para la resolución de la presente controversia y que nos es otro que el 31 de la LRJCA que prevé que «1. El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente. 2. También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda», al que añade el 71.1 d) del mismo cuerpo legal, que contempla que cuando la sentencia estimase un recurso contencioso-administrativo «Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al periodo de ejecución de sentencia».

Las posibilidades que nos brindan ambos preceptos responden a un criterio de razonabilidad y de eficacia cuando nos encontramos ante la anulación por parte de un órgano jurisdiccional de una resolución administrativa, pues en muchas ocasiones de tal anulación se originan no pocos daños a la esfera patrimonial y personal del recurrente, de tal manera que la propia ley brinda al recurrente la posibilidad de solicitar en vía jurisdiccional, de manera conjunta, la anulación y la subsiguiente indemnización, evitándose así iniciar un procedimiento autónomo de responsabilidad patrimonial tras el dictado de una sentencia estimatoria que anula una actividad de la Administración.

Sorprende ya desde el inicio de la tramitación del recurso de casación la postura mantenida por el colegio profesional demandado, al oponer como motivación sustancial la pretensión del actor, no en la vía procesal esgrimida por el recurrente en la instancia, sino en el «quantum» de la indemnización que considera solo puede abarcar al tiempo transcurrido entre la denegación de la colegiación y la posterior colegiación, no pudiendo extenderse y amparar las demás partidas indemnizatorias pretendidas por el recurrente.

Pues bien, una vez expuesto el relato fáctico del cual partimos y las posiciones procesales de las partes personadas, hemos de poner de manifiesto, con relación al contenido del mencionado artículo 31.2 de la LRJCA, que nos encontramos ante la pretensión de las denominadas «de plena jurisdicción», en las que a diferencia de la primera anulación, el recurrente pretende del órgano judicial algo más que la anulación del acto pues este no satisface por sí misma sus derechos o intereses, necesitándose para ello otra actuación positiva negativa de la Administración.

Así, como acontece en el presente supuesto, la pretensión de condena más común es aquella en la que se solicita de la Administración el deber de satisfacer al actor una cantidad de dinero, derivada esta de la obligación de indemnizar daños y perjuicios.

El éxito de esta pretensión de condena, requiere con carácter previo, la estimación del recurso en relación con la pretensión de anulación, pues solo si se declara la disconformidad a Derecho de la actuación administrativa, se podrá originar el derecho a la indemnización por los daños y perjuicios que le ha originado, en este caso, la denegación ilegal de la colegiación en el colegio profesional, pues en definitiva si esta denegación es conforme a derecho no hay propiamente daños y perjuicios que indemnizar.

Importante precisar, como de manera más prolija haremos con posterioridad, que esta pretensión accesoria a la de anulación no requiere el requisito de la reclamación previa ante la Administración, incluso no es ni necesario que se formule en la demanda, pues la LRJCA permite que se ejercite en fase de conclusiones (art. 65.3). Especificándose que el actor podrá solicitar en este trámite que se formule pronunciamiento concreto no solo sobre la cuantía de los daños y perjuicios sino también sobre su «existencia», parece indicar que en esa fase procesal es posible formular por primera vez la pretensión, si bien el precepto exige que los daños y perjuicios consten ya probados en autos.

Ello, necesariamente, conlleva un esfuerzo probatorio por parte del actor, pues le corresponde probar que la anulación declarada ha producido unos daños y perjuicios. En este sentido, no es suficiente ni decir que se han sufrido daños o perjuicios sin especificar cuáles son, ni decir qué daños se han sufrido, pero no probarlos en absoluto. Apuntar, también como dato relevante a tener en cuenta, que el plazo de prescripción de un año previsto para las acciones de responsabilidad patrimonial en la Ley 30/1992 no rige a este tipo de pretensiones, ya que en este supuesto lo que importa no es cuándo se produjo el perjuicio sino cuándo se anula el acto, toda vez que es de la anulación de donde arranca el derecho a la indemnización.

A la vista de lo expuesto, no le cuesta al Tribunal Supremo adelantar la estimación del motivo principal aducido por el actor, pues el artículo 31.2 de la LRJCA y la doctrina jurisprudencial de él emanada permiten concluir que la pretensión indemnizatoria deducida por el recurrente junto con su demanda de anulación de la denegación de la colegiación tenga viabilidad sin necesidad de previa reclamación de daños y perjuicios a la Administración autora del acto anulado.

Trae a colación el Tribunal Supremo una serie de argumentos recogidos en una sentencia anterior suya dictada en un asunto similar al aquí debatido. Es interesante recalcar, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, dos distintos supuestos de responsabilidad patrimonial: uno, el tradicional, a través del procedimiento previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, y otro, cuando la indemnización se pide por la anulación de un acto, bastando para que la misma pueda alcanzar efectividad la anulación del mismo, lo que no significa que el resarcimiento de los daños sea automático, pues los mismos han de ser probados y justificados, siendo así que el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil atribuye 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, de manera que cuando de lo recogido en la demanda no se desprenda la justificación de los daños materiales reclamados, no se podrá por parte del órgano jurisdiccional condenar a la Administración al pago de cantidad líquida alguna, en concepto de indemnización por daños y perjuicios.

Hemos pues de aplicar la doctrina expuesta a la luz de la pretensión indemnizatoria deducida por el actor en su escrito de demanda en el recurso contencioso-administrativo de instancia. Recordar que la misma contenía una cuantificación consistente en 90.000 euros anuales en concepto de ingresos dejados de percibir por no haber podido ejercer su profesión, 15.000 euros en razón a los gastos derivados de las reclamaciones que se ha visto obligado a formular, 30.000 euros anuales por daños ocasionados a su imagen y carrera profesional, y otros 30.000 euros anuales por daños morales causados en la esfera personal del reclamante y de su familia. El Tribunal Supremo rechaza casi en su totalidad dichos conceptos indemnizatorios al considerar que la mayoría de ellos no pasan de ser meras especulaciones que no se justifican en modo alguno, pues parte, sin mayor explicación, de atribuir a un ingeniero de caminos una retribución anual de aproximadamente 90.000 euros.

Asimismo, tampoco justifica los gastos extraprocesales originados por su no colegiación y los daños ocasionados a su imagen y carrera profesional, pues los mismos han quedado huérfanos de esfuerzo probatorio alguno. Por el contrario, la Sala acoge indemnizar al recurrente por los daños morales producidos por la no colegiación en el periodo que media desde el momento que se le denegó por el colegio hasta que en sede judicial se acordó la suspensión del acto impugnado, fundamentado dicha concesión en que se consideran consustanciales al peregrinaje procesal y frustración profesional que tuvo que sufrir el recurrente hasta que obtuvo en sede jurisdiccional la satisfacción de su pretensión, que era, finalmente, conforme a Derecho.

La sentencia recoge una circunstancia que se ha de tener muy en cuenta de cara a mitigar el daño producido al recurrente por su no colegiación. Y es que el propio colegio profesional procedió a colegiar de manera cautelar al recurrente antes de que por parte de la Sala de instancia se procediera a anular la denegación de la colegiación, atenuando el daño moral producido. En este sentido resulta acreditado que con fecha de 19 de mayo de 2009, por parte de la Junta de Gobierno del colegio demandado se procedió a colegiar con carácter cautelar al recurrente, quedando sin efecto el anterior acuerdo denegatorio de 18 de febrero de 2008, impugnado en la instancia, lo que comporta el reconocimiento de la situación jurídica individualizada del recurrente al resarcimiento del daño moral en la suma de 15.000 euros, en razón a la duración de la falta de colegiación de 15 meses, transcurridos desde el acuerdo denegatorio impugnado en la instancia hasta el acuerdo de colegiación.

Solo nos resta invitar a los recurrentes a que hagan uso de la vía reconocida en el artículo 31.2 de la LRJCA, en el entendimiento de que la misma no es más utilizada tanto por su desconocimiento como por el temor a que la misma incurra en «desviación procesal», defecto, que como hemos visto, resulta rechazado por la jurisprudencia. Resultan indudables los beneficios del uso

de esta vía, pues se gana en celeridad y eficacia al incorporar a la demanda la pretensión indemnizatoria anudada a la anulación efectiva del acto impugnado, eso sí, siempre que la misma vaya acompañada de un esfuerzo probatorio similar al exigido en un recurso cuyo objeto único sea el de pretender una responsabilidad patrimonial de la Administración, no bastando a estos efectos que simplemente de manera nominal se aduzca el daño que le ha producido la ejecutividad del acto posteriormente anulado.