Dictamen Núm. 48/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de marzo de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

"El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de agosto de 2022 -registrada de entrada el día 5 del mismo mes-, y una vez atendida con fecha 2 de febrero de 2023 la diligencia para mejor proveer, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por ……, para el reintegro de ciertas liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de agosto de 2020, una persona que manifiesta actuar en nombre de la reclamante y tener acreditada dicha representación en el expediente que identifica presenta un escrito en el registro del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias en el que solicita que, por "el cauce procedimental de la responsabilidad patrimonial de la Administración", se le reconozca "una indemnización (...) de 11.181,91 € (…) más los intereses legales". El principal de la indemnización que pretende engloba el importe de las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 2012 a 2015

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

relativas a ciertas fincas que, según afirma, han pasado "a figurar como parcelas rústicas (…) desde el 5 de enero de 2011" como consecuencia de la modificación de su calificación catastral por Resolución de la Gerencia Regional del Catastro de 28 de febrero de 2020.

Alude a una solicitud previa de reintegro de las citadas liquidaciones, formulada el 6 de mayo del mismo año, en la que ya "se dejaba expresamente señalado que la petición (…) tanto podía encontrar amparo en uno de los procedimientos especiales de revisión previstos en los artículos 217 y 219 de la Ley General Tributaria, con aplicación del artículo 221.3 de esa misma Ley, como en el de la responsabilidad patrimonial de la Administración", y refiere que dicha solicitud solo ha sido atendida en lo relativo a la devolución de "las cuotas tributarias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana de los ejercicios 2016 a 2019", desestimando la de las correspondientes a "los ejercicios 2012 a 2015 por haber prescrito el derecho a solicitar las devoluciones de ingresos indebidos".

Considera que el argumento de la prescripción resultaría "irreprochable" si la solicitud de devolución "se hubiera formulado como una `devolución de ingresos indebidos´ *stricto sensu* (…); ahora bien, una detenida lectura del escrito (…) desvela que en ningún momento se efectuaba una reclamación `cerrada´ y exclusivamente circunscrita a dicho procedimiento tributario", sino que "en el apartado `noveno´ de las alegaciones que conformaron dicho escrito expresamente se dejó dicho que la pretensión de reintegro (…) tanto podía encontrar acomodo en aquel de los procedimientos especiales de revisión que se considerase adecuado, como -se añadía- incluso en el de la responsabilidad patrimonial de la Administración./ Es más, en el último párrafo de esa misma alegación `novena´ se indicaba que si por parte del Ente Público `Servicios Tributarios del Principado de Asturias´ se considerara procedente la incoación de un procedimiento diferente de los que se enunciaban a título indicativo, expresamente se interesaba, al amparo de lo dispuesto en el art. 53.1.f)" de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "que se dispensara a la entidad (…) la información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

disposiciones vigentes impongan a (…) actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, en este caso la ya dicha del abono de las sumas ingresadas en concepto de IBI (…). Por consiguiente, mi representada no limitaba su petición de reintegro de los importes abonados en concepto de IBI desde el año 2012 a un cauce procedimental concreto y exclusivo, dejando la vía abierta a la tramitación de cualquier otro que pudiera llevar al resultado querido, que no es otro que la íntegra recuperación de unas sumas ingresadas a las que no venía legalmente obligada".

Afirma que, sin perjuicio de que el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias considere que estaría prescrito el derecho a instar la devolución "por la vía (…) tributaria especial de la `devolución de ingresos indebidos´, ello no obsta (…) a que se canalice dicha pretensión de devolución o reintegro de las cantidades correspondientes (…) por otra vía procedimental diferente", como la de "la responsabilidad patrimonial de la Administración" que -según señala- tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias vienen considerando aplicable en las sentencias que identifica para obtener el reintegro de ingresos indebidos una vez expirado el plazo de prescripción.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

2. Mediante Resolución de la Consejera de Hacienda de 15 de diciembre de 2020, se designa instructor del procedimiento.

Con la misma fecha, la Jefa del Área de Servicios Generales del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias comunica al representante de la mercantil interesada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo.

3. El día 18 de febrero de 2021, la Jefa del Departamento de Tributos Autonómicos y Locales libra un informe a petición del instructor del procedimiento en el que señala que en ejecución de la Resolución de la Gerencia

Regional del Catastro de Asturias "se estimó la devolución de las cuotas de IBI urbana correspondientes a los períodos impositivos no prescritos, así como anulación de las cuotas del período impositivo 2020 y, con respecto a la solicitud de devolución relativa a los períodos impositivos 2012 a 2015, se tuvo en cuenta lo previsto en el artículo 66.c) y 67.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria", que establece un plazo de prescripción de cuatro años para solicitar la devolución de ingresos indebidos.

Con amparo en dicha normativa, y teniendo en cuenta que "los ingresos de las cuotas tributarias de los recibos de los ejercicios 2012 a 2015 se realizaron el 20 de noviembre de 2012, 2013, 2014 y 2015 y la solicitud de devolución de ingresos indebidos fue presentada mediante registro electrónico ante el Área de Gestión Tributaria con fecha 6 de mayo de 2020, se desestimaba la devolución de dichas cuotas por haber transcurrido en exceso el plazo previsto en la normativa citada para solicitar las devoluciones".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

4. Con fecha 10 de septiembre de 2021, la interesada solicita al Ente Público de Servicios Tributarios que proceda "sin mayor dilación a dictar la correspondiente resolución expresa a la que viene obligado".

5. Mediante oficio de 13 de octubre de 2021, el Instructor del procedimiento comunica al representante de la mercantil interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una copia de los documentos obrantes en el expediente.

6. Sin que conste la formulación de alegaciones en el trámite de audiencia, con fecha 10 de diciembre de 2021 el Instructor del procedimiento suscribe propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial. En relación con el fondo de la cuestión planteada, afirma que "en los supuestos de reclamación del reintegro de parte de lo ingresado en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles como consecuencia de la rectificación del valor catastral el cauce específico de reparación del

menoscabo patrimonial es la solicitud de devolución de ingresos indebidos", pues -según señala- la Audiencia Nacional, en las sentencias que cita, "mantiene el criterio de que la actuación de la Administración tributaria, en los supuestos de fijación de un valor catastral que es posteriormente rectificado a instancia de parte, y por lo que al ingreso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles respecta, no es determinante de la producción de un daño o lesión en bienes o derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que el administrado no tenga el deber jurídico de soportar".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de agosto de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente núm. RP 3/2020 del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autentificada del mismo en soporte digital.

Con fecha 24 de enero de 2023, la Presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias solicita, como documentación para mejor proveer, "las actuaciones administrativas relativas a la solicitud presentada por la mercantil interesada con fecha 6 de mayo de 2020 (incluyendo la propia solicitud, sus documentos adjuntos, los actos de instrucción y la Resolución de 5 de mayo de 2020), así como los documentos" anexos "al escrito de la interesada de fecha 4 de agosto de 2020".

El 2 de febrero de 2023 se remite a este órgano, entre otra, la siguiente documentación: a) Solicitud dirigida al Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias el 6 de mayo de 2020, relativa al reintegro de las cantidades correspondientes a las liquidaciones giradas en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se argumenta en la pretensión que, pese a haberse anulado el Plan General de Ordenación Urbana de Llanes por Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de enero de 2011, "ni por parte del Ayuntamiento de Llanes ni por parte de la (Administración) del Principado de Asturias se procedió a cursar declaración o comunicación alguna al Catastro sobre el cambio de la

clasificación urbanística de las parcelas", y en consecuencia "continuaron incluyéndose en los respectivos padrones fiscales de todos los años sucesivos, desde 2011 hasta la actualidad". b) Escritura de elevación a público de acuerdos sociales en la que figura el nombramiento como Administrador único de la sociedad el reclamante. c) Acuerdo de alteración de la descripción catastral de las fincas suscrito por el Gerente Regional del Catastro con fecha 28 de febrero de 2020. d) Resolución de la Jefa del Área de Gestión Tributaria del Ente Público de Servicios Tributarios, de 8 de mayo de 2020, desestimatoria de la solicitud formulada el día 6 del mismo mes.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en principio estaría la mercantil interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano -Ente Público de Servicios Tributarios- que, en el marco y en ejecución del Convenio suscrito entre el citado Ente Público y el Ayuntamiento de Llanes por el que se delegan en el primero la gestión tributaria y recaudación de

determinados tributos, entre ellos, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al amparo y en los términos de lo establecido en el artículo 10.Uno.2.c) de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003, en relación con el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, ha girado las liquidaciones que dan lugar a la reclamación de responsabilidad patrimonial de que se trata.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

TERCERA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones contenidas en el título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

CUARTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que "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".

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley". Y en su apartado 2 que, "En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que "Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder sin más por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurran, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

QUINTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial encaminada al resarcimiento de la pérdida económica sufrida por la sociedad reclamante al haber abonado ciertas liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que resultaban materialmente improcedentes a causa de la anulación judicial del Plan General de Ordenación Urbana de Llanes.

Antes de entrar a analizar cada uno de los requisitos legalmente exigibles para el reconocimiento, en su caso, de la responsabilidad patrimonial demandada, debemos examinar, como cuestión previa, si esta vía es jurídicamente admisible para obtener el resarcimiento de los daños que se reclaman o si, como se sostiene en la propuesta de resolución, tal cauce no resulta adecuado y únicamente cabe acudir al procedimiento específico de devolución de ingresos indebidos.

Dicha cuestión ha sido abordada recientemente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:816- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), en la que se resuelve un recurso de casación planteado a partir de un caso que guarda numerosas analogías con el que ahora nos ocupa. La cuestión de interés casacional objetivo analizada en la sentencia citada, con soporte en el artículo 88.2, letras a) y c), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, consistía en determinar si "la solicitud de abono del importe satisfecho en liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, giradas al amparo de normas urbanísticas que han sido declaradas nulas, puede instarse a la Administración correspondiente con fundamento en su responsabilidad patrimonial". Al resolver esta cuestión el Tribunal Supremo parte de la regla general conforme a la cual, "en principio, cuando hay una vía específica para obtener la reparación del daño no procede acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial", por lo que consecuentemente "la solicitud de abono del importe satisfecho en liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, giradas al amparo de una norma urbanística que ha sido declarada nula, ha de realizarse a través de los instrumentos establecidos en la legislación tributaria". Solo "excepcionalmente",

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

como indica el Alto Tribunal en la misma sentencia, y "cuando por circunstancias ajenas al reclamante no sea viable la utilización de estos específicos mecanismos de impugnación, cabrá su reclamación por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre, claro está, que se cumplan todos los requisitos legalmente establecidos".

En el caso examinado, no puede apreciarse la concurrencia de ninguna circunstancia ajena a la mercantil solicitante que haya impedido la solicitud de reintegro de las liquidaciones por el procedimiento de devolución de ingresos indebidos. En particular, no concurre la causa que el Tribunal Supremo aprecia para considerar que debe atenderse la reclamación de responsabilidad instada en el caso concreto analizado por la sentencia; esto es, que "en la fecha que alcanzó firmeza la sentencia que anulaba el plan había transcurrido el plazo de prescripción previsto en la legislación tributaria para instar la devolución de esas liquidaciones". En efecto, a diferencia de otros supuestos análogos en los que la acción de responsabilidad patrimonial se ejercitó dentro del año posterior a la fecha de anulación del Plan General de Ordenación Urbana (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 12 de noviembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:3521-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), en el supuesto que ahora nos ocupa es evidente que la sociedad reclamante pudo instar la devolución de ingresos correspondiente a las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 2012 a 2015 antes de que transcurriera el plazo de prescripción de la devolución de ingresos indebidos pues conocía ya su improcedencia, toda vez que fue en 2011 cuando el Tribunal Supremo dictó la sentencia confirmatoria en casación de la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Llanes; sin embargo, no lo hizo y dejó pasar casi nueve años hasta acudir a la vía subsidiaria de la reclamación de responsabilidad patrimonial para solicitar la devolución de las exacciones materialmente improcedentes. Por ello, si en el presente supuesto se admitiera su pretensión de utilizar este cauce se le estaría abriendo una vía para rehabilitar el plazo de devolución de ingresos indebidos prescrito, lo que no resulta admisible.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Aunque para desestimar la solicitud bastaría con considerar que el ordenamiento jurídico no tolera la instrumentación de la acción de responsabilidad patrimonial como cauce subsidiario de reclamación cuando el recurso a las vías específicas se ha frustrado, en este caso por la omisión de la propia interesada, si se analiza el plazo de prescripción a que está sometido el ejercicio de esta clase de acciones -advertido que no se conciben para rehabilitar plazos fenecidos- se llega a la misma conclusión desestimatoria.

Al respecto, es claro que el plazo de prescripción de la reclamación por las lesiones que quedan de manifiesto con la sentencia anulatoria, en aplicación de lo previsto en el artículo 67.1 de la LPAC, nace con la notificación o la publicación de dicha sentencia. Así lo ha reconocido el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias al indicar que "lo que resulta fundamental a los efectos debatidos es que el Tribunal Supremo dictó sentencia el 4 de enero de 2011 que declaró la nulidad del PGOU, siendo publicada la ejecución de dicha sentencia (BOPA de 12 de mayo de 2011) y publicado igualmente en el BOPA 16 de mayo de 2011, habida cuenta que como ha señalado la sentencia recurrida el plazo ha de computarse desde el momento en que dicha sentencia que anula esa disposición general es definitiva", pues en aplicación de lo previsto en el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, "La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas" (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 26 de febrero de 2021 -ECLI:ES.TSJAS:2021:673-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Cuando se trata de pagos posteriores a la sentencia que determina su improcedencia, es evidente que en el mismo momento en que se producen el perjudicado conoce ya todos los elementos que le permitirían reclamarlos, por lo que nada justifica que la reclamación se postergue más de un año después, y sin que quepa acudir a un posterior acto debido -mero reflejo de aquella sentencia- para rehabilitar la acción ya prescrita. En consecuencia, formulada la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 4 de agosto de 2020, la acción ejercitada respecto de las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

correspondientes a los ejercicios 2012 a 2015 resulta ostensiblemente extemporánea.

En suma, considerando que no puede tolerarse la utilización desviada de la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración como cauce subsidiario de la específicamente establecida al efecto en la legislación tributaria, previamente intentada con resultado fallido en el caso que nos ocupa, y que -incluso en el supuesto de que ello fuese posible- la acción de responsabilidad patrimonial habría sido ejercitada una vez consumido ampliamente el plazo anual de prescripción, la reclamación formulada debe ser desestimada.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por ……"

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a ……

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.