



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 13 de enero de 2003 tuvo entrada en el Registro del Instituto de Servicios Sociales (ISSORM), procedente del Registro General de la Comunidad Autónoma en el que se había presentado el día 7 del mismo mes, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial instada por D^a. M. M. H., en el que solicitaba una indemnización de 7.134,52 euros, más intereses legales, en concepto de pensión de invalidez por el período de tiempo en el que se vio privada de ella a pesar de reunir los requisitos para su percepción.

SEGUNDO.- Según la interesada en el año 1994, debido a las dolencias físicas que padecía (menoscabo genitourinario y locomotor y personalidad neurótica), el Equipo de Valoración y Orientación (en lo sucesivo, EVO) dictaminó que presentaba una disminución de su capacidad orgánica y funcional del 67%.

Dicho grado de invalidez fue revisado con fecha 29 de diciembre de 1999, dictaminando en este caso el EVO que la reclamante tenía un grado total de minusvalía del 53%, por lo que, al no alcanzar dicho porcentaje el mínimo exigido para generar derecho a prestación económica, mediante Resolución de la dirección del ISSORM, de 11 de enero de 2000, se declaró extinto su derecho a percibir pensión. Contra dicha resolución se interpuso reclamación previa que fue desestimada.

Continúa alegando la reclamante que al darse el hecho de que en ningún momento había experimentado mejora en su estado físico, el año 2002 inicia un nuevo procedimiento de reconocimiento de grado de minusvalía. A raíz de esta solicitud la Sra. M. fue sometida en dos ocasiones a reconocimiento por el EVO de la Unidad de Valoración y Diagnóstico de Cartagena, formulándose sendos dictámenes, uno de fecha 6 de junio de 2002, y otro de fecha 23 de octubre de 2002. En el primero de ellos se indica que presenta un grado total de minusvalía de 39, mientras que en el segundo, se señala que dicho grado es de 65. Tal diferencia en tan corto espacio de tiempo y sin que el estado de salud mental y físico de la interesada haya variado, evidencia para ella la actuación arbitraria e incongruente de la Administración al declarar extinguido su derecho a percibir pensión de invalidez de la que era perceptora, al considerar, con base en los dictámenes del EVO, que había experimentado una mejoría en sus dolencias, cuando lo cierto es que éstas han permanecido bajo los mismos parámetros, en especial los trastornos psíquicos que padece que han motivado que haya recibido tratamiento psiquiátrico continuo y constante. A efecto de prueba de su afirmación acompaña diversos informes médicos de consultas externas de la unidad de Psiquiatría del Hospital "Santa María del Rosell" de Cartagena; informes del médico de cabecera; cartilla de revisiones expedida por el Centro de Salud Mental de Cartagena, donde quedan reflejadas las revisiones a que ha sido sometida desde el año 1996 hasta el año 2002, y, por último, certificado médico oficial expedido por el Dr. D. M. C. S. P., fechado el día 15 de noviembre de 2002, en el que se describen las patologías que la reclamante presentaba en dicha fecha. Según la reclamante el daño *"(no abono de la prestación pese a reunir objetivamente los requisitos para ser beneficiaria de la misma)"* se ha producido por el error en el diagnóstico realizado por los profesionales adscritos al EVO, lo que supone un anormal funcionamiento del

servicio público prestado por ISSORM, organismo al que se halla adscrita aquella unidad. Finaliza solicitando la indemnización que se señala al principio de este antecedente, desglosada del siguiente modo:

"AÑO 2000: el 11 de enero de 2000 recayó la Resolución que extinguía el derecho de la compareciente a dicha pensión; por tanto, en dicha anualidad le son adeudadas las mensualidades que abarcan desde febrero hasta diciembre, más las dos pagas extraordinarias, y siendo la pensión a la que la dicente tenía derecho de 32.535 pesetas, actualmente 195,54 EUROS, se le adeuda un total de DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y DOS EUROS CON DOS CÉNTIMOS DE EURO (2.542,02 EUROS).

AÑO 2001: en dicha anualidad le son adeudadas las doce mensualidades, más las dos pagas extraordinarias, y siendo la pensión a la que la dicente tendría derecho de 202,88 EUROS, se le adeuda un total de DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA EUROS CON TREINTA Y DOS CÉNTIMOS DE EURO (2.840,32 EUROS).

AÑO 2002: hasta la fecha de hoy la solicitante no ha percibido pensión por invalidez no contributiva; por tanto en esta anualidad le son adeudadas las mensualidades que abarcan desde enero hasta diciembre, más las dos pagas extraordinarias, y siendo la pensión a la que le dicente tendría derecho de 206,94 EUROS, ascenderá dicha suma a 2.897,16 euros. No obstante, de dicha cantidad hay que descontar la suma percibida por la compareciente en concepto de pensión horfandad (sic), que asciende a 1.144´98 EUROS y que es incompatible con la pensión reclamada. De esta forma, restando del total adeudado dicha suma obtenemos que se le adeuda un total de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS EUROS CON DIECIOCHO CÉNTIMOS DE EURO (1.752,16 EUROS)".

TERCERO.- A continuación, y sin que conste requerimiento alguno para ello, figura en el expediente informe fechado el 21 de enero de 2003 y emitido por el Servicio de Pensionistas de la Subdirección de Pensiones, Ayudas y Subvención del ISSORM, órgano cuyo funcionamiento pudo, presuntamente, ocasionar el daño cuya indemnización se reclama. Del contenido de este informe se concluye, en síntesis, lo siguiente:

1. A la reclamante le fue reconocido derecho a lucrar pensión como consecuencia de habersele dictaminado un grado de minusvalía adecuado para ello. Grado que, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de reconocimiento, declaración y calificación de la condición de minusválido, tenía el carácter de provisional y, como tal, revisable, circunstancia expresamente prevista en el Dictamen Técnico Facultativo en el que se hacía constar que la revisión se llevaría a cabo en fecha 29 de noviembre de 1999.
2. Efectuada dicha revisión, el EVO emitió informe por el que se dictaminaba un grado de minusvalía del 53%.
3. Al prever el artículo 7 b) del Real Decreto 357/1991, como causa de extinción del derecho a percibir pensión no contributiva la *"mejoría de la minusvalía o enfermedad crónica padecidas que determine un grado inferior al 65 por 100"*, mediante Resolución de la Dirección del ISSORM de 11 de enero de 2000, se declaró extinguido el derecho de la Sra. M. H. a percibir pensión no contributiva.
4. Contra dicha resolución se interpuso por la interesada reclamación previa a la vía jurisdiccional social, la cual (previa solicitud de nuevo dictamen del EVO que fue emitido con fecha 2 de mayo de 2000, ratificando el grado de incapacidad del 53%) fue desestimada mediante resolución de la Directora del ISSORM de fecha 28 de julio de 2000, notificada a la interesada el siguiente día 3 de agosto. No consta que contra dicha resolución se formalizara demanda ante la jurisdicción competente.
5. La reclamante, al amparo del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, inició un nuevo procedimiento de reconocimiento de minusvalía, dictaminándosele finalmente un grado del

65%, que, según lo dispuesto en el artículo 10.2 del Real Decreto 1971/1999, se ha de entender producido desde la fecha de solicitud (en este caso desde el día 16 de agosto de 2002).

6. Este reconocimiento no genera por sí sólo el derecho a percibir pensión no contributiva, siendo necesario para ello reunir otros requisitos establecidos en el Real Decreto 357/1991, sin que, hasta la fecha de emisión del informe, se hubiese iniciado por la reclamante el expediente encaminado a tal fin.

7. Concluye el informe afirmando que la reclamación no procede puesto que, en primer lugar, desde la fecha de revisión del grado de minusvalía (20 de diciembre de 1999) hasta el momento de solicitud de una nueva calificación (16 de agosto de 2002), la interesada tenía reconocido un grado de minusvalía del 53%, porcentaje insuficiente para lucrar pensión, y, en segundo lugar, a partir de esta última fecha, momento en el que despliega eficacia el reconocimiento del grado de minusvalía del 65%, tampoco ha lugar a dicha percepción al no haber iniciado el correspondiente trámite para su reconocimiento.

Junto con este informe aparece copia de los dos expedientes tramitados ante el ISSORM por la Sra. M. H.; el primero de ellos comprende desde la primera solicitud de reconocimiento de minusvalía hasta la resolución por la que se desestimaba la reclamación interpuesta contra la declaración de extinción del derecho a percibir pensión no contributiva, y el segundo, abarca desde una primera solicitud de un nuevo reconocimiento de grado de minusvalía hasta la notificación de la resolución por la que se le reconoce el grado de minusvalía del 65%.

CUARTO.- Con fecha 3 de febrero de 2003 el Servicio Jurídico del ISSORM emite informe en el que se concluye la procedencia de inadmitir a trámite la reclamación, por haber transcurrido el plazo de prescripción previsto en el artículo 142.5. LPAC, computando dicho plazo desde el 3 de agosto de 2000, momento en el que se notifica a la interesada la desestimación de la reclamación previa interpuesta contra la Resolución de la Dirección del ISSORM de 11 de enero de 2000, y el 13 de enero de 2003, fecha en la que se formula la reclamación por presunta responsabilidad patrimonial de la Administración.

QUINTO.- El 24 de febrero de 2003 se formula propuesta de resolución de inadmisión de la reclamación, por las razones expresadas en el informe del Servicio Jurídico.

SEXTO.- Con fecha 19 de febrero de 2003 tiene entrada en este Consejo Jurídico oficio solicitando Dictamen, acompañando el expediente, extracto e índice reglamentarios.

A la vista de estos Antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Sobre el carácter de este Dictamen.

La propuesta de resolución sobre la que se ha solicitado Dictamen contiene el pronunciamiento de declarar la inadmisión de la reclamación, por haber sido esta última presentada fuera del plazo de un año legalmente establecido para ello en el artículo 142.5 LPAC. Sin entrar ahora en la idoneidad de la inadmisión a trámite que se propone -cuestión que se analiza con profundidad en la siguiente consideración-, hay que abordar ahora la exigibilidad del Dictamen de este órgano consultivo en los supuestos de reclamaciones patrimoniales cuando la Administración se limite a declarar su inadmisión.

El artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, dispone la preceptividad del Dictamen en las reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional. Esta afirmación genérica permitiría, en principio, afirmar la obligatoriedad de la consulta incluso en esta fase inicial. Sin embargo, la interpretación de este precepto ha de llevarse a cabo en relación con lo que al respecto se desprenda de las disposiciones contenidas en la LPAC y en el Reglamento

de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en lo sucesivo, RRP). La LPAC en sus artículos 139 a 144 no contempla la exigencia de dictamen preceptivo alguno, sin embargo el artículo 12.1 del RRP establece la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico de análogo carácter, a cuyo efecto *"remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento"*. Añade el apartado 2 de este precepto que *"se solicitará 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, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*. Según este precepto la consulta al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma ha de producirse una vez concluida la instrucción, incluidas las pruebas en su caso, los informes y la audiencia a los interesados; el dictamen habrá de versar sobre los aspectos que se indican en el citado artículo 12.2, y vendrá referido a la propuesta de resolución que habrá de ajustarse a lo previsto en el artículo 13 del citado Reglamento, es decir, a lo dispuesto por esta norma para la fase de terminación del procedimiento. Todo lo anterior lleva a la conclusión de que en la inadmisión a trámite de reclamaciones de responsabilidad patrimonial -circunscrita a los supuestos que a continuación se indicarán- no resulta preceptivo el Dictamen de este Órgano Consultivo.

SEGUNDA.- Sobre la posibilidad de inadmisión a trámite de la reclamación.

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. 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 ha afirmado 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 efecto, en el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, la LPAC nada prevé sobre la existencia de un trámite de admisión; en tanto que el RRP sólo contiene una expresión ambigua en la que poder sustentar tal posibilidad reflejada en la dicción de su artículo 6.2, en la que la impulsión del procedimiento en todos sus trámites aparece condicionada al hecho de que la reclamación haya sido admitida por el órgano competente, lo que permitiría, *sensu contrario*, colegir la posibilidad de

inadmisión. Sin embargo, 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 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 prejuzgue los elementos de juicio que puedan aportarse en el procedimiento. En este sentido resulta ilustrativa la Sentencia número 1704/1994, dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, mediante la que se anula una Orden de la Consejería de Medio Ambiente por la que se había inadmitido a trámite una reclamación por responsabilidad patrimonial por considerarla carente de fundamento jurídico. La Sala dispone la retroacción de las actuaciones y la tramitación del procedimiento establecido por la normativa administrativa correspondiente, a fin de que *"se acredite la concurrencia, en su caso, de los requisitos que legalmente condicionan la pretensión del interesado"*.

Centrándonos ya en el supuesto que nos ocupa cabe plantearse si la alegada prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, puede considerarse como causa de inadmisibilidad, sin que, a juicio de este órgano consultivo, quepa otra respuesta que la negativa. En efecto, constituyendo la temporalidad uno de los requisitos establecidos legalmente para que la Administración pueda indemnizar, sin que el ordenamiento jurídico vigente para este tipo de procedimientos contemple expresamente la prescripción como causa de inadmisibilidad, su apreciación ha de concretarse en un pronunciamiento desestimatorio que se producirá tras la instrucción del expediente en su integridad, incluida la preceptiva audiencia a la interesada, cuya omisión, desde el momento en que es susceptible de generar indefensión, podría dar lugar a la nulidad de lo actuado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Han de retrotraerse las actuaciones a fin de someter formalmente la reclamación a los trámites establecidos en el Título X LPAC y en el RRP, otorgando un trámite de audiencia a la reclamante, a fin de que pueda examinar el expediente y formular, en su caso, las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime oportunos.

SEGUNDA.- Concluida la instrucción del expediente y redactada la propuesta de resolución por el instructor, se remitirá todo lo actuado en el procedimiento a este Órgano consultivo para la emisión del preceptivo Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

