



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **356/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 26 de octubre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, en representación de la comunidad hereditaria de D. Y, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación de la prestación de asistencia a la dependencia (expte. **281/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de junio de 2017, D.ª X y D.ª Z, como comunidad hereditaria de D. Y, beneficiario del derecho a las prestaciones del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de esta Administración (folios 219 a 230 expte.), por los perjuicios sufridos por la negligente actuación administrativa al concurrir en el caso un retraso culpable en la tramitación del procedimiento administrativo 0170/2011-6713 destinado a la determinación del servicio y/o prestación del SAAD, que hubiera podido corresponderle según el grado y nivel de dependencia reconocido.

Considera que no existe prescripción de la acción para reclamar y cuantifica la indemnización solicitada en la cantidad de 12.673,22 euros, cuantía equivalente al periodo de atrasos comprendido entre el 15/07/2012 y el 31/03/2015, más los intereses legales correspondientes.

SEGUNDO.- Con fecha 4 de septiembre de 2017 se emite informe por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), con el visto bueno de la Técnico Consultora (folios 238 a 242 expte.), en el que, en primer lugar, se afirma la prescripción del derecho a reclamar y la existencia de cosa juzgada material.

Para el caso de no estimarse las excepciones procesales apuntadas, hay que tener en cuenta que el periodo de atrasos que se reclaman no se incluyen por aplicación de lo dispuesto en el apartado primero de la Disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, que deroga los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

No obstante, y para el caso de que fuera estimada la solicitud de indemnización por daños y perjuicios, la cuantifica en 10.907,36 euros, por el periodo comprendido entre el 15/07/2012 y el 31/03/2015, en función del grado de dependencia reconocido y la capacidad económica del dependiente.

TERCERO.- Mediante Orden, de 23 de mayo de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente (folio 244 expte.), la cual acuerda la apertura del trámite de audiencia con fecha 19/07/2018 (folio 248 expte.).

CUARTO.- Con fecha 18 de octubre de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al no concurrir los requisitos necesarios para la apreciación de responsabilidad patrimonial de la Administración Regional (folios 251 a 257 expte.), al apreciarse la prescripción del derecho a reclamar y la existencia de cosa juzgada material.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporados el preceptivo extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 26 de octubre de 2018.

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 la Administración regional, de conformidad 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, 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 aplicable, legitimación y procedimiento seguido.

I. La LPACAP, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimotercera de la LRJSP), por lo que habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito presentado el 5 de junio de 2017 le son plenamente aplicables.

II. En cuanto a la legitimación activa, las reclamantes, en su condición de herederas de un beneficiario de los servicios y prestaciones del SAAD, están legitimadas para solicitar una indemnización por el daño patrimonial que alegan.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de atención a la dependencia de su competencia.

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 procedimiento (seis meses) previsto en el artículo 91 LPACAP, ya que cuando se formula la propuesta de resolución (18/10/2018) había transcurrido un año y cuatro meses desde que fuera presentada la solicitud de indemnización.

TERCERA.- Plazo para reclamar.

La propuesta de resolución sometida a Dictamen considera que el derecho a reclamar ha prescrito, al considerar que el recurso de alzada formulado contra la resolución, de 29 de febrero de 2016, que revocaba la resolución anterior denegatoria y aprobaba el PIA del causante de las reclamantes, no produjo el efecto de interrumpir el plazo prescriptivo pues, según la propuesta de resolución, en puridad solo es un recurso de alzada.

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 ejercitárla, 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*, coincidimos con la propuesta de resolución en que las reclamantes no estuvieron en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado hasta que el 26 de abril de 2016 se les notificó la resolución, de 29 de febrero de 2016, de aprobación del PIA, en la que se concretaba la cantidad correspondiente en concepto de prestación económica para cuidados en el entorno familiar y la fecha de dicho reconocimiento y las cantidades reconocidas en concepto de efectos retroactivos de la prestación.

En consecuencia, a partir de ese momento (*dies a quo*) comenzó a transcurrir el plazo de un año para interponer la acción de resarcimiento correspondiente, de modo que la presentación de la solicitud de indemnización el 5 de junio de 2017 resultaría, en principio, claramente extemporánea, al haber transcurrido el período de tiempo al que

se ha hecho alusión.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que las interesadas, con fecha 5 de mayo de 2016, presentaron escrito de recurso de alzada (folios 101 a 104 expte.) al que la propuesta de resolución niega cualquier valor interruptor del plazo de prescripción, por lo que en el presente Dictamen tendremos que analizar el valor del recurso de alzada formulado en orden a interrumpir o no el plazo de prescripción aludido.

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 ejercitarse 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, entre otras, 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 ejerce 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 nuestro caso, en el cuarto de los motivos del recurso de alzada formulado por la reclamante puede leerse textualmente:

"Correlativo inoperancia de la Administración recae el perjuicio sufrido por el solicitante, esta parte se acoge al ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 106 de la CE y en el 139 de la Ley 30/92, frente al ente público por su negligente actuación administrativa al concurrir en el caso un retraso culpable en la tramitación del procedimiento, que adquiere la condición de daño antijurídico que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar....

Por esta razón, esta parte impugna la resolución citada por la que se establece efectos retroactivos hasta 14 de julio de 2012, y desde el 1 de abril de 2015 hasta el fallecimiento, omitiendo la cantidad correspondiente al periodo desde 15 de julio de 2012 hasta el 31 de marzo de 2016, último día del mes de la fecha de resolución denegatoria".

Del texto transscrito no se colige, como si hace la propuesta de resolución, que las reclamantes se estuvieran reservando *ad futurum* el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, sino que, por el contrario, se "acoge" (tiempo presente del verbo acoger) al ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial como sinónimo de ejercer dicha acción, precisamente porque el retraso culpable en la tramitación de su procedimiento le ha causado unos perjuicios consistentes en la imposibilidad de percibir las mensualidades afectadas por la eliminación de los efectos retroactivos de la prestación, llevada a cabo por la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, y todo ello con independencia de que en el Suplico de su escrito de recurso no haga mención expresa a la responsabilidad patrimonial de la Administración; recurso que evidenciaba que las interesadas no se habían aquietado en ningún momento y que no habían dejado inactivo su derecho a obtener una reparación pecuniaria por el perjuicio que se les había producido.

Ante esa voluntad evidente de reclamar, no cabe sino atribuir eficacia interruptora a la presentación de la alzada y entender que el plazo de prescripción de la acción de resarcimiento (*dies a quo*) comenzó a transcurrir a partir del 5 de agosto de 2016, día en el que se pudo entender desestimada por silencio administrativo negativo, de modo que la presentación de la reclamación el 5 de junio de 2017 se debe considerar temporánea (en el mismo sentido Dictamen 241/2017).

Pero, además, contra la desestimación presunta del citado recurso de alzada, y antes de transcurrido el plazo del año de prescripción, las reclamantes interpusieron demanda ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Murcia (folios 105 a 119 expte.), solicitando como petición subsidiaria en el Suplico de la misma que se "reconozca el derecho de mis mandantes a la indemnización por los daños y perjuicios causados en sede de responsabilidad patrimonial de la Administración, en cuantía equivalente al apartado anterior..."; demanda que, por las mismas razones expuestas anteriormente, produjo el efecto de interrumpir el plazo de prescripción; por lo que, en cualquier caso, la reclamación estaría presentada dentro de plazo.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto. Cosa juzgada material

I. Como se deduce del examen del expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, se presentó por el padre de las reclamantes, con fecha 4 de julio de 2011, una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (folios 1 a 34 expte.). El 12 de enero de 2012 se reconoció que el interesado se encontraba en situación de dependencia grado III, nivel 2 (folio 52 expte.).

Con fecha 11 de marzo de 2015 se dicta resolución por la que no se reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, al no cumplir el cuidador los requisitos establecidos en la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas (folios 73 y 74 expte.).

Tras el fallecimiento del interesado con fecha 28 de agosto de 2015, se dicta resolución, de 5 de octubre de 2015, por la que se acuerda la terminación del procedimiento (folio 85 expte.).

Con posterioridad, se dicta resolución, de 29 de febrero de 2016, por la que se revoca la resolución de 11 de marzo de 2015, se aprueba el PIA y se reconoce el derecho del interesado a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

En dicha resolución se determinó la capacidad económica personal del interesado a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. De igual modo, se especificó que, de acuerdo con los antecedentes que obraban en ese centro directivo, la prestación se reconocía con efectos desde el 05/01/2012 al 14 de julio de 2012 y desde el 01/04/2015 al 31 de agosto de 2015 y en adelante (folios 92 a 94 expte.); declarando perceptora de dichas prestaciones a la comunidad hereditaria del dependiente (folios 92 a 94 expte.).

Interpuesto recurso de alzada frente a la anterior resolución (al que nos hemos referido anteriormente), es desestimado por silencio administrativo, frente al cual interpusieron demanda que dio lugar al Procedimiento Abreviado nº 316/2016, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Murcia (al que también se ha hecho referencia).

Con fecha 27 de abril de 2017, dicho Juzgado dicta Sentencia nº 94/2017 (folios 153 a 159 expte.) que desestima íntegramente la demanda.

En la reclamación que da lugar al presente procedimiento, las reclamantes solicitan una indemnización por los daños y perjuicios causados por el retraso en la tramitación del expediente que le ha impedido percibir la prestación desde el 15 de julio de 2012 hasta el 31/03/2015, lo que supone un perjuicio individualizable que se concreta en aquellas mensualidades no reconocidas en la resolución de 29 de febrero de 2016 que no tienen el deber jurídico de soportar.

Como podemos comprobar, tanto en el proceso judicial como en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, la "causa de pedir" es la misma (que el retraso en la tramitación del procedimiento le ha provocado unos perjuicios que se concretan en las mensualidades dejadas de percibir), por lo que consideramos que en el presente caso concurre cosa juzgada material que impide entrar a conocer sobre el fondo del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).

El concepto de cosa juzgada material lo encontramos, a nivel jurisprudencial, por ejemplo, en la Sentencia núm. 1068/2007 de 5 octubre, del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1^a), cuyo fundamento jurídico 1º y 2º nos indican:

"Se plantea, pues, en el recurso la cuestión relativa a la cosa juzgada material, y en particular, el efecto de la sentencia firme, vinculante para un posible proceso ulterior; que, en su dimensión negativa o excluyente, conlleva evitar un segundo proceso sobre una cuestión ya resuelta, poniéndolo fin, una vez incoado, sin entrar en el fondo, aplicando el principio non bis in idem, evitando no ya la posibilidad de sentencias contradictorias, sino esencialmente una duplicidad de pleitos, cualquiera que sea el contenido del fallo. En este sentido, dice la [Sentencia de 23 de marzo de 1993](#), que «ha de tenerse en cuenta que el fundamento de la cosa juzgada material radica en la necesidad de evitar la reproducción indefinida de litigios y de conseguir la estabilidad y seguridad

jurídica», añadiendo que también afecta al prestigio de unos órganos estatales, un prestigio que estaría comprometido si se permitiera ilimitadamente cuestionar lo decidido. Es doctrina pacífica que, mientras la cosa juzgada formal extiende sus efectos al mismo proceso, impidiendo que pueda recurrirse la sentencia; la cosa juzgada material despliega sus efectos sobre un nuevo pleito, generando una vinculación en el órgano jurisdiccional al que se le formula el segundo proceso, que le impide resolver sobre el mismo objeto, los mismos sujetos y la misma causa petendi enjuiciada en el primer pleito, tres identidades de la cosa juzgada que se constituyen en presupuestos de la misma, según exige el artículo 1252 del Código Civil, que ha desarrollado la doctrina y la jurisprudencia y ha precisado la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en su artículo 222. Según la Jurisprudencia, la llamada autoridad de la cosa juzgada supone que la sentencia firme sobre el fondo dictada en un primer pleito excluya un nuevo juicio «entre los mismos sujetos, con idéntico objeto y causa petendi», vedando de este modo la posibilidad, en caso de iniciarse, de que se dicte una nueva resolución, al margen del sentido del fallo, por lo que, si se inicia, se le pone fin acogiendo la excepción de cosa juzgada sin necesidad de entrar en el fondo. Del tenor del artículo 1252 del Código Civil, que es el aplicable a este proceso, se desprende que «para que la presunción de cosa juzgada surta efecto es necesario que, entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que ésta sea invocada, concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron», a sensu contrario, faltando alguna de esas tres identidades, y en concreto, faltando la causa petendi -que es lo que se discute por el recurrente- no sería posible extender el valor vinculante de la cosa juzgada (STS de 18 de septiembre de 1999 «no se puede apreciar la excepción, aunque se dé identidad de personas y cosas, por no existir una misma causa de pedir»), y en el mismo sentido, Sentencias de 6 de abril de 1999 y 28 de junio de 2001.

En cuanto al concepto mismo de causa de pedir, recuerda la sentencia de 31 de diciembre de 1998 que la causa de pedir es «aquella situación de hecho jurídicamente relevante y susceptible, por tanto, de recibir por parte del órgano jurisdiccional competente, la tutela jurídica solicitada», y, entendida como conjunto de hechos, que sirven de fundamento a la pretensión, dice la reciente Sentencia de 8 de mayo de 2006 que «no desaparece cuando en el segundo pleito se pretenden subsanar o suplir errores alegatorios o de enfoque jurídico acaecidos en el primero».

De lo dicho hasta ahora se deduce que la vinculación a este segundo pleito, de la eficacia negativa de la cosa juzgada material de la sentencia firme dictada por la Audiencia Provincial de Guipúzcoa en autos de menor cuantía 769/97, presupone necesariamente, no sólo que la precedente sentencia firme, de la que se derivan tales efectos negativos vinculantes, ha resuelto el fondo del asunto, como en efecto acontece en el caso enjuiciado (pues sólo así cabe entender juzgada, decidida y resuelta definitivamente la pretensión) sino además, que el órgano judicial que conoce de este segundo pleito, verifique, igualmente, que concurren las tres identidades mencionadas, y que aquel se trataba del mismo asunto que posteriormente ha sido planteado, dándose plena identidad entre lo resuelto en el primer pleito y lo planteado en el segundo, labor de comparación a la que se refiere la Sentencia de 15 de julio de 2004, con cita de otras de 3 de abril de 1990, 31 de marzo de 1992, 25 de mayo de 1995 y 30 de julio de 1996: «el juicio sobre la concurrencia o no de la cosa juzgada ha de inferirse de la relación jurídica controvertida, comparando lo resuelto en el primer pleito con lo pretendido en el segundo», juicio comparativo, que en cuanto a la causa petendi se refiere, dirigido a determinar si es la misma, habrá de tomar en cuenta, no la clase de acción ejercitada, que puede ser distinta en uno y otro pleito, sino que los hechos que sirvieron de base a la reclamación en cada caso dirigida al órgano judicial fueran los mismos...».

La anterior doctrina es plenamente aplicable al supuesto sometido a Dictamen puesto que en la demanda que dio lugar a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Murcia, las interesadas solicitan, subsidiariamente, que se reconozca su derecho a la indemnización por los daños y perjuicios causados en sede de responsabilidad patrimonial, por el periodo de 01/05/2012 a 31/03/2015, con fundamento en el retraso culpable en la tramitación del procedimiento, sin causa que lo justifique, que adquiere la condición de daño antijurídico. La referida Sentencia, que es firme, desestima íntegramente la demanda.

Ahora, en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial que inician mediante escrito de 5 de junio de 2017, solicitan indemnización por los daños y perjuicios causados, al igual que en el caso anterior, por el retraso injustificado en la resolución del procedimiento (el mismo que en el procedimiento previo) que concreta en las mensualidades no percibidas desde el 05/07/2012 a 31/03/2015; resolución que igualmente adquirió firmeza.

Por lo expuesto, consideramos que se da una duplicidad de reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que es aplicable la institución de la cosa juzgada material, por lo que, en consecuencia, la solicitud de responsabilidad patrimonial que es origen del expediente que se examina debe ser desestimada por esta causa sin entrar a conocer de otras consideraciones.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta desestimatoria de la reclamación patrimonial formulada, en cuanto que aprecia la existencia de cosa juzgada material. No obstante, se debe eliminar de la propuesta de resolución la referencia a la prescripción del derecho a reclamar.

No obstante, V.E. resolverá.