



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **187/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de mayo de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (por delegación del Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 8 de febrero de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos por la tramitación de la renovación del Título de Familia Numerosa de Categoría Especial (expte. **45/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 1 de junio de 2018 tiene entrada en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, formulada por D. X, por los daños sufridos por la supuesta tardanza en resolver sobre su título de Familia Numerosa (folios 1 y 2 expte.).

En cuanto a la valoración del daño, el reclamante no lo cuantifica, sino que se limita a solicitar "Se hagan cargo de dichos gastos".

SEGUNDO.- Con fecha 31 de julio de 2018 se emite informe por el Jefe de Servicio de Familia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (folios 5 y 6 expte.) en el que al tratarse de una familia con 4 hijos el procedimiento de renovación no se realiza de forma inmediata, ya que se requiere la valoración de los ingresos familiares, siendo su plazo de resolución de 3 meses desde la recepción de la solicitud, por lo que habiéndose presentado ésta con fecha 30 de abril, y habiendo sido remitido el Título correspondiente con fecha 3 de julio, el procedimiento fue resuelto en plazo.

Solicitada la subsanación de la solicitud mediante la valoración económica de la responsabilidad patrimonial instada (folios 30 y 31 expte.), con fecha 1 de octubre de 2018 el reclamante presenta escrito por el que cuantifica la reclamación en 318, 29 euros (folios 36 a 47 expte.).

No obstante, por error, la Consejería considera que el reclamante no ha presentado la documentación requerida en el plazo establecido al efecto, por lo que dicta Orden, con fecha 24 de octubre de 2018, teniendo al reclamante por desistido de su solicitud (folios 54 a 56 expte.); siendo revocada dicha Orden mediante Orden de 9 de noviembre de 2018 por la que, además, se admite a trámite la reclamación (folios 62 a 65 expte.).

TERCERO.- Con fecha 30 de noviembre de 2018, por el instructor del expediente se otorga trámite de audiencia al interesado (folio 69 expte.), no constando que éste haya formulado alegaciones.

CUARTO.- La propuesta de resolución, de 25 de enero de 2019 (folios 71 a 79 expte.), desestima la reclamación de responsabilidad instada al no apreciarse relación de causalidad entre los perjuicios invocados por el reclamante y el funcionamiento del servicio público.

QUINTO.- Con fecha 8 de febrero de 2019 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

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 decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose presentado la reclamación con fecha 1 de junio de 2018, le son plenamente aplicables.

II. En el supuesto de daños materiales o patrimoniales la legitimación activa para reclamar su reparación recae, de forma primaria, en el propietario de la cosa dañada o perdida, en tanto que es quien sufre en su patrimonio el detrimento de valor que constituye el daño, por lo que el reclamante ostenta legitimación activa en este procedimiento al ser el titular del título de Familia Numerosa a cuya defectuosa tramitación anuda el reclamante el perjuicio sufrido.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional en tanto que es titular del servicio público de familia, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

III. En cuanto al plazo para el reclamar, el artículo 67.1 LPACAP establece el plazo de un año que, tratándose de daños patrimoniales, comienza a computarse a partir de producirse el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Siguiendo la doctrina establecida por este Consejo Jurídico (Dictamen, entre otros, 195/2015) "La concreción del denominado *dies a quo*, en materia de prescripción, viene determinada por el principio general de la *actio nata*, a cuyo respecto el Tribunal Supremo ha considerado que "no puede ejercitarse (la acción) 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 (sentencias de la Sala Tercera de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) del principio de «*actio nata*» (nacimiento de la acción), según el cual el plazo de prescripción de la acción comienza en el momento en que ésta puede ejercitarse, y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando concurren los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad (Sentencia de 3 de mayo de 2000 que cita otras anteriores)".

Para poder aplicar la anterior doctrina al supuesto que nos ocupa es necesario, determinar cuál sea el daño por el que se reclama, y que, según se desprende del escrito de interposición de la acción, no es otro que las consecuencias económicas negativas originadas por la dilación en la que habría incurrido la Administración en resolver sobre la renovación del título de familia numerosa.

El plazo para resolver y notificar el procedimiento de concesión o renovación de la condición de familia numerosa, al no estar establecido por la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas ni por el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, es el plazo general de tres meses establecido por el artículo 21.3 LPACAP. De acuerdo con lo anterior, y según el principio de la *actio nata*, hasta que no se resolviera el procedimiento iniciado por el reclamante el 30 de abril de 2018 o transcurrido el plazo para su notificación y resolución (30 de julio de 2018) el interesado no estaría en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado. En cambio, el interesado presentó su reclamación el 1 de junio de 2018 sin que se le hubiera dado una resolución expresa a su solicitud de renovación o transcurrido el plazo para ello, ya que entendió que su título de familia numerosa había quedado sin validez, por lo que, en principio, su reclamación sería extemporánea por prematura.

No obstante, tal como viene sosteniendo reiteradamente el Tribunal Supremo, el principio general de la responsabilidad objetiva y patrimonial de la Administración Pública consagrado en el artículo 106.2 de la Constitución Española, constituye una pieza fundamental de nuestro Estado de Derecho, lo que impide en su aplicación toda interpretación que obstaculice su plena realización material, debiendo seguirse el criterio hermenéutico más favorable al administrado, dando preferencia a aquél que conduzca al examen de la acción (Sentencias de 4 de julio de 1980; 7 de julio de 1982; 6 de marzo de 1984 y 11 de abril de 1987, entre otras muchas), por lo que, en virtud de dicho criterio, la reclamación debe considerarse dentro de plazo.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91 LPACAP y que el expediente no se acompaña del extracto de secretaría (artículo 48.2.b) del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial: el nexo causal y la antijuridicidad del daño.

El artículo 106.2 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 y siguientes de la LRJSP, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 32 y ss. LRJSP son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Con ocasión de anteriores Dictámenes, el Consejo Jurídico ha destacado que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, haciendo de la Administración un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 4 de mayo de 1998 (Dictámenes números 76/1999 y 84/2002). De manera coincidente se pronuncia la Sentencia de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo, de 5 de julio de 1998.

Considera el reclamante que el hecho de que el título de familia Numerosa no se prolongue de manera provisional mientras se tramita el expediente de renovación le ha producido una serie de perjuicios económicos debido a la

tardanza en resolverse el expediente.

La falta de cumplimiento de los plazos para resolver los procedimientos administrativos conlleva la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. Así, con carácter general, se vulnera lo dispuesto en el artículo 21.1 LPACAP, que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. A su vez el artículo 29 del mismo texto legal establece que la observancia de términos y plazos es obligatoria.

En este orden de cosas conviene traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en lo que se refiere a la trascendencia, a efectos del instituto de la responsabilidad patrimonial, de la falta de observancia de los plazos por parte de la Administración. Así, el Alto Órgano consultivo manifiesta en su Dictamen núm. 449/2012 que *"Como ha señalado este Consejo de Estado en anteriores dictámenes (entre ellos, el 928/2002, de 16 de mayo; el 1.579/2007, de 6 de septiembre; el 1.592/2008, de 6 de noviembre; el 1.389/2009, de 10 de septiembre; o el 259/2010, de 25 de marzo), para que sean imputables a la Administración los daños producidos en la tramitación de un procedimiento, es preciso que éste exceda de un periodo de tiempo razonable, en atención a criterios como la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, etc. Sólo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración"*.

En este sentido, la STS de Pleno de 26-11-2009, rec. 585/2008, dice que: *"La indeterminación del concepto jurídico "plazo razonable" ha sido concretada por constante jurisprudencia del TEDH (sentencias de 27 de junio de 1968, caso Neumeister, 16 de julio de 1971, caso Ringeisen y 28 de junio de 1978 caso Köning, entre las primeras, y sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso Soto Sánchez, entre las más recientes) en el sentido de que el carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse "según las circunstancias del caso y teniendo en cuenta fundamentalmente la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades competentes"*.

Estos mismos elementos son los que tiene en cuenta el Tribunal Constitucional desde su sentencia de 14 de julio de 1981. La de 21 de julio de 2008 se refiere a la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades, añadiendo que *"la circunstancia de que las demoras en el proceso hayan sido consecuencia de las deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales, o del abrumador trabajo que pesa sobre alguno de ellos, si bien pudiera eximir de responsabilidad a las personas que los integran, de ningún modo alteran la conclusión del carácter injustificado del retraso"*.

Doctrina que, como dice la sentencia de la Audiencia Nacional, de 20 de Julio de 2012 (JT 2012, 1018), Recurso nº 800/2010: *"es asimismo aplicable al procedimiento administrativo, en la medida en que la naturaleza de éste y, en definitiva, de los eventuales retrasos injustificados en la tramitación de tal proceso, permiten dicha aplicación, según el propio Tribunal Constitucional ha declarado con reiteración"*.

En el caso que nos ocupa, no solo no se ha producido un retraso en la resolución del procedimiento, sino que la resolución expresa del mismo se ha producido dentro del plazo legalmente establecido.

En efecto, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Familias Numerosas no establece plazo de resolución del procedimiento de reconocimiento o renovación del título, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.3 LPACAP, éste será de tres meses, que habrá de computarse, de acuerdo con el artículo citado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

En nuestro caso, la solicitud de renovación del título tuvo entrada en el Registro de la Comunidad Autónoma el día 30 de abril de 2018, por lo que el plazo para su resolución finalizaba el día 30 de julio de dicho año. Consta al folio 28 del expediente que con fecha 3 de julio de 2018 tuvo salida (si bien no consta la notificación) el oficio por el que se notificaba al recurrente la Resolución, de 27 de junio de 2018, de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales por la que se estima su solicitud de renovación del título de Familia Numerosa, por lo que el procedimiento fue resuelto en el plazo establecido.

Pero, además, el artículo 7.1 de la Ley 40/2003 dispone que *"1. Los beneficios concedidos a las familias numerosas surtirán efectos desde la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título oficial"*.

En idéntico sentido se establece en el artículo 4.1 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003 que *"Los beneficios concedidos a las familias numerosas surtirán efectos desde la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título oficial, siempre que la resolución administrativa que se dicte sea favorable a tal reconocimiento o renovación"* (circunstancia que se produjo en el caso estudiado).

Pero, además, en el reverso de la solicitud de renovación (folio 8 expte.) se hace constar esta información.

Por tanto, el procedimiento de renovación no sólo se resolvió en plazo, sino que hasta el momento de la resolución la solicitud de renovación, por disponerlo expresamente así la Ley (la cual obliga a todos), surte los mismos efectos que el título, por lo que ningún perjuicio le ha podido causar la Administración competente para la expedición de los títulos de familia numerosa al reclamante por haber resuelto el procedimiento en los dos meses posteriores a la solicitud, puesto que su título de Familia Numerosa en ningún momento dejó de tener vigencia, por lo que el tiempo de tramitación del procedimiento en modo alguno debía tener incidencia en el disfrute de los beneficios que le correspondían.

En consecuencia, al no existir un daño antijurídico, no podemos reconocer la existencia de relación de causalidad entre el perjuicio alegado y el funcionamiento del servicio público de servicios sociales, por lo que la reclamación debe ser desestimada.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no existir relación de causalidad alguna entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público de servicios sociales.

No obstante, V.E. resolverá.

