



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 403/2019

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2019, 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 Educación, Juventud y Deportes, por Encomienda de Atribuciones), mediante oficio registrado el día 21 de junio de 2019 (COMINTER 206509/2019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, como consecuencia de los perjuicios causados por el retraso en la tramitación del reconocimiento del derecho a las prestaciones de la dependencia (expte. 207/19), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 27 de abril de 2011 D.<sup>a</sup> X presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), siéndole reconocido un grado II, nivel 2, de dependencia por resolución de 23 de septiembre de 2011.

**SEGUNDO.-** Por resolución de 30 de mayo de 2014 se le reconoce a la interesada la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales con efectos desde el 28/10/2011 al 14/07/2012 y desde el 01/06/2014 en adelante.

Contra la anterior resolución interpone la dependiente recurso de alzada con fecha 05/09/2014 solicitando los atrasos debidos en concepto de responsabilidad patrimonial por retraso culpable en la tramitación del procedimiento, que no consta que haya sido resuelto.

En julio de 2018 la interesada solicita certificación del silencio producido, la cual es emitida con fecha 7 de agosto de 2018, indicando que, de conformidad con el artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en el recurso de alzada el plazo para dictar y notificar resolución es de tres meses, transcurridos los cuales, el mencionado recurso debe entenderse desestimado.

**TERCERO.-** Con fecha 6 de septiembre de 2018 el interesado presenta escrito de reclamación patrimonial por los perjuicios causados por el retraso culpable de más de tres años en resolver su solicitud, convirtiéndose el daño producido en antijurídico, al ser un retraso esencial y significativo que no ha sido justificado.

En cuanto a la valoración del daño, lo cuantifica en 9.780,25 euros, más los intereses legales devengados.

**CUARTO.-** Por Orden, de 29 de octubre de 2018, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente.

**QUINTO.-** La Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, con fecha 22 de noviembre de 2018 emite informe en el que se expone que la reclamación resulta extemporánea.

**SEXTO.-** Con fecha 21 de enero de 2019, por la instructora del expediente se procede a la apertura del trámite de audiencia, sin que conste que la interesada haya presentado alegaciones.

**SÉPTIMO.-** La propuesta de resolución, de 19 de junio de 2019, desestima la reclamación formulada, por prescripción de la acción para reclamar.

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 21 de junio de 2019.

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. Por lo que se refiere al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, dado que la reclamación

de responsabilidad patrimonial fue presentada con fecha 6 de septiembre de 2018, le son aplicables la LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

II. En cuanto a la legitimación activa, la reclamante, en su condición de beneficiaria de los servicios y prestaciones del SAAD, está legitimada para solicitar una indemnización por el daño patrimonial que alega.

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 el plazo de resolución del procedimiento (seis meses) previsto en el artículo 91 LPACAP.

#### TERCERA.- Plazo para reclamar. Prescripción.

I. La propuesta de resolución sometida a Dictamen desestima la reclamación patrimonial formulada por extemporánea, al considerar que el recurso de alzada formulado por la interesada contra la Resolución, de 30 de mayo de 2014, que aprueba el PIA, presentado el 5 de septiembre de 2014, fue desestimado por silencio administrativo el 5 de diciembre de 2014, por lo que ha de entenderse que desde entonces comenzó a contarse el plazo de un año para poder interponer la reclamación, siendo extemporánea la presentación de ésta con fecha 6 de septiembre de 2018.

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*, la interesada no estuvo en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado hasta que el 12 de agosto de 2014 se le notificó la resolución, de 30 de mayo de 2014, 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.

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 6 de septiembre de 2018 resultaría, en principio, claramente extemporánea, al haber transcurrido el período de tiempo al que se ha hecho alusión.

II. Ahora bien, hay que tener en cuenta que dado que la interesada formuló recurso de alzada contra la resolución que aprueba el PIA y le reconoce determinados efectos retroactivos a la prestación solicitada, en el presente Dictamen tendremos que analizar la naturaleza y efectos de dicho recurso.

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 ejercitar 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 por ejemplo 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 ejercita 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 manifestamente 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, la reclamante formula una auténtica acción de responsabilidad patrimonial en su recurso de alzada, porque considera que "*Como han estado más de 3 años para resolver la solicitud, han cambiado tanto las circunstancias y las normas que me veo perjudicado por su dilación, lo que puede constituir responsabilidad patrimonial de la Administración.*

(...)

*Es de aplicación la 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 de 4 años culpable en la tramitación del procedimiento, que adquiere la condición de daño antijurídico que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar...".*

Como nos dice el Tribunal Supremo (Sala 3<sup>a</sup>) en su Sentencia de 6 de marzo de 2012 (Recurso de Casación 4452/2011) "...no puede confundirse el plazo de prescripción del derecho a reclamar la reparación del daño con el plazo de caducidad para la interposición de los recursos administrativos o del recurso contencioso-administrativo, a que se refieren estas sentencias: mientras que el plazo para la interposición del recurso constituye un requisito de procedibilidad, que por su carácter formal o adjetivo puede apreciarse "ad limine", sin necesidad de conocer el fondo del asunto, la prescripción de la acción para reclamar el daño afecta a la existencia misma del derecho cuyo reconocimiento se reclama, por lo que su estimación requiere un pronunciamiento de fondo, en base a la prueba contradictoria de los hechos que la determinan. Por ello la desestimación expresa o presunta de un recurso administrativo, en cuanto presupone su admisión, afecta al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del recurso y convalida su posible presentación extemporánea. Ahora bien, tal convalidación se ciñe a las exigencias de procedibilidad del recurso, sin que el silencio de la Administración, en el caso de que se pretenda la declaración de un derecho, pueda afectar y modificar las circunstancias determinantes del nacimiento y extinción del derecho mismo a declarar y, desde luego, en lo que a la extinción por prescripción del derecho se refiere, sin que tal silencio pueda rehabilitar un derecho extinguido por prescripción, de acuerdo con las normas que disciplinan esta institución en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Código Civil".

Y a esta conclusión no obsta el hecho de que en julio de 2018 la interesada solicitara certificación del silencio producido ante la falta de resolución expresa del recurso de alzada formulado, el cual es emitido con fecha 7 de agosto de 2018, pues dicha solicitud se presenta una vez que la acción para reclamar estaba prescrita, por lo que no es posible rehabilitar un plazo fenecido y, además, no se presenta como idónea para interrumpir el plazo de prescripción de acuerdo con los criterios jurisprudenciales expuestos anteriormente, ya que la solicitud de una certificación sobre el silencio producido "no comporta una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello", por lo que, en cualquier caso, la reclamación debe ser desestimada.

Si realmente consideramos que el recurso de alzada constituye una auténtica acción de responsabilidad patrimonial, así debió considerarlo el IMAS tramitando a continuación el procedimiento de responsabilidad patrimonial oportuno, por lo que la interposición del citado recurso no es que interrumpiera la prescripción del plazo de un año para reclamar, es que constituye una auténtica solicitud de responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados, ya que, no olvidemos, el error o la ausencia de calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter (artículo 115.2 LPACAP). Solicitud de responsabilidad patrimonial que no obtuvo respuesta por parte de la Administración, por lo que ésta no puede beneficiarse del incumplimiento de su obligación de resolver acogiendo la excepción de prescripción de la solicitud ulteriormente formulada, pues la misma debe considerarse no una solicitud *ex novo*, sino un recordatorio a la Administración de que debía resolver el expediente ya iniciado, siempre y cuando, esta segunda solicitud guarde identidad sustancial con el recurso inicial; circunstancia que concurre en el presente caso.

La certificación del silencio negativo producido con la falta de resolución del recurso no puede considerarse como un acto finalizador del procedimiento, sino como una mera ficción que permite al interesado acudir a la vía jurisdiccional oportuna si lo considera conveniente.

En conclusión, el escrito de recurso de alzada interpuesto frente a la resolución, de 30 de mayo de 2014, que le reconoce al interesado la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, debió considerarse como una solicitud de responsabilidad patrimonial que no fue resuelta por el IMAS, por lo que la presentación posterior de una nueva solicitud no puede dar lugar a la calificación de prescripción de la acción para reclamar. En palabras del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>, Sentencia de 20 de diciembre de 2004) *"La reclamante no ha obtenido respuesta a su reclamación: está combatiendo, por tanto, un acto ficticio desestimatorio (silencio administrativo con efecto negativo) y no cabe entender prescrita la acción porque la Administración ha incumplido su deber de resolver y no puede beneficiarse de ese incumplimiento con el reconocimiento a su favor de la declaración de que la acción del reclamante ha prescrito. La STC 188/2003, que resume muy bien toda su jurisprudencia sobre el particular citando tanto los preceptos de la LPA de 17 de julio de 1958 como los correlativos de la LRJ-PAC de 1992, en la redacción que les ha dado la Ley 4/1999, veta tan grave conclusión, porque y son palabras del Tribunal constitucional: «No puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver»"*.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina desfavorablemente la propuesta desestimatoria de la reclamación patrimonial formulada en cuanto que aprecia la prescripción de la acción para reclamar.

**SEGUNDA.-** Deberá resolverse el procedimiento en cuanto al fondo del asunto.

No obstante, V.E. resolverá.