



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 121/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Política Social, Familias e Igualdad), mediante oficio registrado el día 18 de diciembre de 2023 (COMINTER 304746), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de su hijo Y, daños por tramitación renovación grado de discapacidad (exp. 2023_394), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – En fecha 1 de febrero de 2017, D. X, en nombre y representación de su hijo menor de edad Y, presenta solicitud de reconocimiento de grado de discapacidad, que le es reconocido por resolución, de 10 de mayo de 2017, en grado del 39%, con plazo de validez hasta el 28 de abril de 2020.

SEGUNDO. – En fecha 25 de octubre de 2019, D.^a Z, en nombre y representación de su hijo menor de edad Y, presenta solicitud de revisión de grado de discapacidad, que le es reconocido por resolución, de 16 de abril de 2020, en grado del 39%, con plazo de validez hasta el 28 de abril de 2023.

TERCERO. – En fecha 15 de noviembre de 2022, D.^a Z, en nombre y representación de su hijo menor de edad Y, presenta solicitud de revisión de grado de discapacidad, que le es reconocido por resolución, de 6 de junio de 2023, en grado del 39%, con plazo de validez hasta el 3 de abril de 2025.

CUARTO. – En fecha 17 de junio de 2023, D. X, en nombre y representación de su hijo menor de edad Y, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), en la que expone:

“Que tras el retraso contundente y prolongado del plazo de resolución de la renovación del grado de discapacidad de mi hijo Y con DNI --, según Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, y por el daño económico y de gestión nos ha causado, viéndonos privados de la ayuda por la tarjeta de familia numerosa, del descuento de bono eléctrico en la factura de la luz, la congelación de la ayuda de la Seguridad Social de 500 €, no poder aportar la documentación para la beca de ayuda especial, paralización de la ley de dependencia ayuda, y lo que supone de molestias de gestión (viajes presenciales a Imas, llamadas que no contestaban nunca para informarme, empezar a aportar documentación y renovarlo todo de nuevo, familia numerosa, la luz, beca de ayuda especial etc..)”

Aporta junto con la solicitud el justificante de presentación de la solicitud de revisión de grado de discapacidad,

certificado del grado de discapacidad reconocido y DNI del menor.

En cuanto a la valoración económica del daño, solicita una indemnización de 1.000 euros *“en resarcimiento de incumplimiento del RD 888/2022, de 18 de octubre para cubrir los perjuicios económicos, de gestión y en general de estrés y preocupación que nos han generado”*.

QUINTO. – En fecha 20 de junio de 2023, se dicta Orden por el Director Gerente del IMAS (por delegación de la Consejera de Política Social, Familias e Igualdad), por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor del procedimiento.

SEXTO. – En fecha 28 de junio de 2023, se emite informe preceptivo por el Jefe de Servicio de Valoración de Discapacidad de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, en el que indica:

“D. Y con DNI -- solicita revisión por finalización de plazo de validez con fecha 15 de noviembre de 2022 dado que presenta una resolución provisional con fecha de resolución de 16 de abril de 2020 y fecha de validez hasta 28 de abril de 2023.

La revisión se ha resuelto con fecha 06 de junio de 2023. Un mes y 8 días después de la fecha de finalización de plazo resuelta.

Con fecha de 20 de abril de 2023 entra en vigor el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad en cuya disposición transitoria segunda. Tramitación de procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto establece que:

En todos aquellos procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto, en los que no se haya llevado a cabo la valoración del grado de discapacidad, se aplicarán las normas contenidas en este real decreto.

Esta disposición hace que los expedientes no valorados a su entrada en vigor como es el caso y dado que su fecha de finalización de plazo es posterior al 20 de abril de 2023, haya que aplicar el RD 888/ 2022 para todos los efectos.

Por otro lado el Artículo 12. -Revisión del grado de discapacidad-. En su punto segundo apartado b número 4 determina:

Cuando la Administración competente no haya revisado el grado de discapacidad en plazo, por causas ajenas a la persona interesada, se mantendrá el grado de discapacidad hasta que haya una nueva resolución.

Se entiende por tanto que en ningún momento ha dejado de presentar el grado de discapacidad reconocido con fecha 16 de abril de 2020, y por lo tanto no es posible que haya existido motivo para exigir una responsabilidad por haber existido una demora de 1 mes y 8 días para la resolución de su grado provisional desde su finalización de plazo.

Por otro lado en lo que respecta a la Ley de Dependencia, no existe ningún requisito para valorar la situación de dependencia ni para conceder alguna de sus prestaciones que requieran del grado de discapacidad.

Igualmente la presentación del resguardo de la solicitud de revisión por finalización de plazo suele bastar para interrumpir y aplazar unos meses cualquier acto que pudiera estar pendiente de dicha revisión y mucho más con la entrada en vigor del nuevo decreto ya comentado”.

SÉPTIMO. – Con fecha 25 de septiembre de 2023, se procede a la apertura del trámite de audiencia, presentando el reclamante en fecha 2 de octubre de 2023, escrito en el que alega:

“...en cuanto a las alegaciones que quiero presentar a mi expediente RPA/10/2023 en cuanto al informe preceptivo

emitido por el Jefe de Servicio de Valoración de Discapacidad decir que:

1) Que la referencia que hago al RD 888/222 no supone el objeto de mi cuestión a mi reclamación de indemnización -lesión, ya que el artículo 12 de "revisión de grado de discapacidad" dice que se mantiene el grado de discapacidad tal como ha sucedido, no siendo así las consecuencias anteriores y posteriores que rodea el hecho de no tener en forma y plazo la resolución de la discapacidad. el reconocimiento de discapacidad de una persona es el primer paso necesario, obligatorio, y fundamental para consolidar otros derechos, bien en primera instancia o bien en renovación cómo es el caso de: carnet de autobús, bonificación eléctrica, bonificación IBI, pago Hacienda por hijo con discapacidad, congelación ayuda Seguridad Social 500 € semestrales, revisión dependencia, paralización documentación de la beca de educación especial, título de familia numerosa (acceso bonificado a cines, teatros, museos etc...)

2) Por otro lado me sorprende que la resolución de Jefe de Servicio de Valoración haga sólo referencia en las causas alegadas en mi escrito original en las que nombro los daños económicos, las molestias causadas (viajes a c/Alonso Espejo, llamadas de teléfono, estrés, indignación, etc causadas por no realizar su trabajo en plazo marcado en RD 888/2022, base su fundamento en la Ley de Dependencia, efectivamente, la única que no se ve afectada ya que no se ha llevado a cabo aún la visita por parte del equipo de valoración a mi casa, por tanto, no es posible que me hayan solicitado aún el original de la renovación de discapacidad. Y por último y no menos sorprendente es el último párrafo del escrito del informe en el que se precisa por parte del Jefe de Servicio de Valoración que "la presentación del resguardo de la solicitud de revisión por finalización de plazo suele bastar....." pues D. P no sé si "suele bastar" pero a nosotros no nos ha "sólido" bastar, s i no que me reitero que el retraso que considero grave y nosotros cómo padres responsables que cumplimos con los plazos establecidos por ustedes para la presentación de documentación, además que nos han prometido una y otra vez que el expediente estaría resuelto antes de la fecha 20 de abril de 2023 y prometiendo que después podríamos seguir con las consiguientes renovaciones y no se verían afectadas nuestras ayudas para nuestro hijo. me llama mucho la atención ese término de "suele bastar" sin aportar ninguna ley ni ningún real decreto que le avale esta tibia y distrayente afirmación. Pero yo sí adjunto cómo prueba que no hemos cobrado bono social eléctrico, que no hemos cobrado la ayuda de 100 € de Hacienda por hijo con discapacidad y de la ayuda de la Seguridad Social sin aportar el original".

Acompaña a sus alegaciones, escrito de reclamación ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente de la Secretaría de Estado de Hacienda sobre la paralización de la ayuda por hijo con discapacidad, escrito de queja ante la Dirección General de Pensiones, Valoraciones y Programas de Inclusión, y factura de electricidad.

OCTAVO. – En fecha 12 de diciembre de 2023, se formula propuesta de desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al no concurrir los requisitos necesarios para la apreciación de ésta por no existir perjuicio para que pueda declararse la misma.

En la fecha y por el órgano indicado, se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, al que se acompaña el expediente administrativo tramitado al efecto.

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 (LPAC).

SEGUNDA. - Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para reclamar una indemnización, de conformidad con lo previsto en el

artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al sufrir en su patrimonio el supuesto daño cuya indemnización solicita.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional ya que el daño se habría producido por supuesto deficiente funcionamiento de un Servicio del sistema público de servicios sociales, dedicado al reconocimiento y calificación de la discapacidad, integrado en el IMAS, Organismo Autónomo dependiente de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad.

II. En cuanto al plazo para el reclamar, el artículo 67.1 LPAC 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.

En el presente caso, el reclamante reclama una indemnización por la pérdida de supuestos beneficios al no haberse resuelto en plazo su solicitud de revisión del grado de discapacidad concedido a su hijo.

Puesto que el plazo de validez de dicho grado de discapacidad finalizaba el día 28 de abril de 2023, según resolución de 16 de abril de 2020 (Antecedente segundo), dicho día ha de entenderse como *dies a quo*, pues a partir de dicha fecha ha de entenderse producido el daño antijurídico, al existir un incumplimiento del IMAS de su obligación para resolver, por lo que, interpuesta la reclamación con fecha 17 de junio de 2023, estaría dentro del plazo para reclamar.

III. En cuanto al procedimiento, en líneas generales se ha seguido, solicitando el informe preceptivo del órgano causante del supuesto daño, así como la concesión de audiencia al interesado.

TERCERA. - Sobre el fondo del asunto.

I. 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 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 pr ovidencialista 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.
- d) Inexistencia de fuerza mayor.

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.

II. Considera el reclamante que el retraso en la resolución del expediente de revisión del grado de discapacidad de su hijo les ha causado un perjuicio económico por la pérdida de determinadas ayudas, así como un daño moral por el estrés y preocupación que les ha generado.

La regulación actual del reconocimiento del grado de discapacidad está constituida por el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, que entró en vigor el 20 de abril de 2023.

La Disposición transitoria segunda de esta norma establece: *“En todos aquellos procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, en los que no se haya llevado a cabo la valoración del grado de discapacidad, se aplicarán las normas contenidas en este real decreto”*.

Como vemos, el Real Decreto entró en vigor antes de que se produjera la caducidad del grado de discapacidad del hijo del reclamante y antes de que el IMAS resolviera sobre la revisión de dicho grado de discapacidad.

El artículo 9.1 de Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, establece:

1. La Administración competente deberá dictar resolución expresa, a la vista del dictamen propuesta, sobre el reconocimiento de grado de discapacidad, así como sobre la puntuación obtenida en los baremos para determinar la necesidad del concurso de otra persona o dificultades de movilidad, si procede.

Dicha resolución se dictará y notificará en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud”.

En nuestro caso, la solicitud se presenta el día 15 de noviembre de 2022, por lo que la Administración disponía hasta el 15 de mayo de 2023 (el grado tenía validez hasta el día 28 de abril de 2023) para resolver, una vez transcurrido el plazo de caducidad.

No obstante, su artículo 12.2 establece:

“El grado de discapacidad será revisable:

a) De oficio por las Administraciones competentes, por alguna de las siguientes causas:

1. En la fecha de revisión prevista en la resolución de reconocimiento de grado de discapacidad...”

En el presente caso, la revisión se ha resuelto, en virtud de resolución de fecha 6 de junio de 2023; un mes y 8 días después de la fecha de finalización de plazo de caducidad.

Ahora bien, como se expone en la propuesta de resolución, conviene señalar la doctrina sentada por el Consejo de Estado en lo que se refiere a la trascendencia, a efectos de determinar la existencia de responsabilidad patrimonial, de la falta de observancia de los plazos por la Administración. Así dice en su dictamen núm. 449/2012 que: *“Como ha señalado este Consejo de Estado en anteriores dictámenes (el 928/2002, de 16 de mayo; el 1.579/2007, de 6 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. Solo 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, o la sentencia de 25 de noviembre caso Soto Sánchez como más reciente) 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".

En el presente caso, de existir el daño, no sería antijurídico, pues no podemos considerar que un retraso de un mes y ocho días, a la vista de la doctrina y jurisprudencia citada, pueda considerarse como un daño imputable a la Administración que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar, pues la tramitación del procedimiento no excedió de un periodo de tiempo razonable en atención a las circunstancias concurrente en el presente caso, como lo fue el cambio de la normativa reguladora de los procedimientos en materia de reconocimiento del grado de discapacidad con la aprobación del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, para merecer el calificativo de antijurídico.

Pero es que, además, el daño es inexistente, puesto que, de conformidad con lo que establece el artículo 12.4 del citado Real Decreto:

"Cuando la Administración competente no haya revisado el grado de discapacidad en plazo, por causas ajenas a la persona interesada, se mantendrá el grado de discapacidad hasta que haya una nueva resolución".

Por tanto, el reclamante debió entender prorrogado el grado de discapacidad reconocido a su hijo y haber presentado e iniciado la tramitación de todas aquellas ayudas a las que se hubiera considerado con derecho, como consecuencia de dicho grado, puesto que por disposición legal éste estaba prorrogado.

En consecuencia, no podemos considerar que ha existido daño alguno pero, además, si lo hubiera, éste no puede considerarse antijurídico.

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 la inexistencia de daño antijurídico y, en consecuencia, relación de causalidad alguna entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público de servicios sociales.

No obstante, V.E. resolverá.