

Expediente Núm. 233/2018
Dictamen Núm. 227/2018

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis

Secretario General Adjunto:
Mier González, Manuel Eduardo

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de octubre de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de septiembre de 2018 -registrada de entrada el día 5 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de una Resolución de fecha 18 de enero de 2018 del Consejero de Sanidad por la que se estima una reclamación de responsabilidad patrimonial.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 18 de enero de 2018, se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial instada el 22 de mayo de 2017 por, reconociendo su derecho a ser indemnizada en la cantidad de 690 euros como consecuencia del extravío el día 6 de abril de 2017 en un centro sanitario público de una prótesis dental de la perjudicada cuando se le practicaba una gastroscopia.

El día 2 de abril de 2018, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas informa que, tras las gestiones que refiere, se pudo verificar que “la reclamante (...) falleció el 24 de abril de 2017, es decir, casi un mes antes de interponer la reclamación de responsabilidad patrimonial”, de lo que “cabe deducir que todo el procedimiento instruido es nulo, así como la Resolución íntegramente estimatoria dictada el 18 de enero de 2018, motivo por el cual procedería la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio”.

2. El 3 de mayo de 2018, el Consejero de Sanidad resuelve “iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de fecha 18 de enero de 2018 del Consejero de Sanidad, por la que se reconoció” a la reclamante “su derecho a ser indemnizada en la cantidad de 690 euros”, al entender que la misma “podría estar incurso en la causa de nulidad prevista en la letra f) del artículo 47.1” de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “que dispone que serán nulos de pleno derecho `Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Se razona a tal efecto que el acto objeto de revisión “reconoció el derecho de la interesada a ser indemnizada en la cuantía de 690 euros cuando en realidad carecería de los requisitos esenciales para su adquisición, ya que en el momento en que se interpone la reclamación de responsabilidad la interesada había fallecido”. Asimismo, se acuerda “suspender la ejecución” de la Resolución que se pretende revisar.

La incoación del procedimiento se notifica al viudo de la fallecida y a su hijo, así como a la compañía aseguradora de la Administración. Todos ellos dejan transcurrir el plazo de audiencia que les fue conferido sin formular alegación alguna.

3. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, el día 27 de junio de 2018 la Secretaria

General Técnica de la Consejería de Sanidad recaba el informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

El día 18 de julio de 2018, la Jefa del Servicio Jurídico del Principado de Asturias traslada a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad un informe "favorable" a la revisión. En él se razona que "el artículo 32 del Código Civil establece con rotunda claridad que: `La personalidad civil se extingue por la muerte de las personas´./ Previsión que debe ponerse en relación con lo dispuesto en el ámbito administrativo por el artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...), que, respecto de la capacidad de obrar, establece que: `A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles", y se argumenta que, "fallecida" la reclamante "con anterioridad a la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta en su nombre -sin entrar aquí en consideraciones relativas a posibles responsabilidades derivadas de esa presentación, que no constituyen el objeto del presente informe- y produciendo dicho fallecimiento, de acuerdo con el artículo 32 del Código Civil, la extinción de la personalidad civil de la reclamante y, en consecuencia, tanto de su aptitud para ser titular de derechos y deberes (capacidad jurídica), como de su capacidad para actuar en el tráfico jurídico en ejercicio de dichos derechos y obligaciones (capacidad de obrar), debe concluirse que la mencionada Resolución del Consejero de Sanidad de 18 de enero de 2018 incurre en una de las causas de nulidad expresamente previstas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...); en particular, en la contemplada en el artículo 47.1.f)".

4. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de septiembre de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al "procedimiento de revisión de actos nulos contra Resolución de fecha 18 de enero de 2018 del Consejero de Sanidad, por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial iniciada a

instancia” de la reclamante, adjuntándose a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra l), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Principado de Asturias se halla debidamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

No obstante, el artículo 110 de la referida Ley establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la

equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". Entendemos que en el procedimiento sometido a nuestra consideración no concurre ninguno de los límites señalados.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al "órgano competente". El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, establece que la "revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto". En el presente supuesto la resolución objeto de revisión fue dictada por el titular de la Consejería de Sanidad, por lo que también él resulta competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, se han observado sus trámites esenciales, puesto que se ha adoptado un acuerdo de iniciación, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Asimismo, se ha cumplido la obligación de comunicar a los interesados la resolución de incoación del procedimiento de revisión de oficio, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, indicándose en ella el plazo máximo legalmente establecido para su resolución -y notificación-, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

En lo que se refiere al plazo de tramitación del procedimiento, se advierte que aquel, que es de seis meses contados desde su inicio con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, aún no ha transcurrido.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, en el supuesto que nos ocupa se propone por el titular de la Consejería de Sanidad declarar la nulidad de una Resolución de la misma autoridad de 18 de enero de 2018, por la que se estimó una reclamación de responsabilidad patrimonial instada por quien aparecía como interesada reconociendo su derecho a ser indemnizada en la cantidad de 690 euros. Teniendo en cuenta que la presentación de la reclamación tuvo lugar en una fecha posterior al fallecimiento de aquella, considera el órgano actuante que el acto cuya revisión propone incurre en el motivo de nulidad contemplado en el epígrafe f) del apartado 1 del artículo 47 de la LPAC, según el cual son nulos de pleno derecho los actos “expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Hemos de destacar, partiendo del reiterado principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda a la adquisición de derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta. Como hemos señalado en anteriores dictámenes, nuestro Derecho Administrativo reserva la nulidad absoluta para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico, por lo que es rechazable una interpretación amplia del concepto “requisitos esenciales” que nos conduciría a desnaturalizar las causas legales de invalidez al vaciar de contenido los supuestos de mera anulabilidad. En este sentido, cabe recordar la distinción, realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes y recogida también por este Consejo Consultivo, entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales”, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de “esenciales”.

Falta de requisito esencial del que de manera sustancial y manifiesta adolece el acto ahora objeto de revisión, que no constituye sino el punto final de un procedimiento al término del cual se reconoce el derecho a recibir una indemnización a una persona que ya había fallecido con anterioridad a la fecha en la que, supuestamente, presentó la reclamación que dio inicio a aquel. En estas condiciones, determinando la muerte de las personas la extinción de su personalidad jurídica -artículo 32 del Código Civil-, resulta evidente la ausencia en la Resolución de la Consejería de Sanidad de 18 de enero de 2018 de un requisito esencial, de acuerdo con lo dispuesto en el epígrafe f) del apartado 1 del artículo 47 de la LPAC.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de la Resolución de fecha 18 de enero de 2018 del Consejero de Sanidad por la que se estima una reclamación de responsabilidad patrimonial en expediente iniciado a instancia de

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.