

En Logroño, a 26 de noviembre de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

125/07

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excma. Sra. Consejera de Servicios Sociales en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. R. B. B. y D^a M. R. O. G. reclamando ser indemnizados por los gastos generados por el aval bancario que se vieron obligados a suscribir para obtener la suspensión de la ejecución de los actos administrativos de liquidación y reclamación de la deuda contraída por D. F. G. O. con la Residencia de Personas Mayores de Calahorra.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por Resolución de 14 de enero de 2004, el Consejero de Salud, Consumo y Bienestar Social del Gobierno de La Rioja acordó el ingreso de D. F. G. O. en la Residencia de Personas Mayores de Calahorra, de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El 10 de febrero de 1994, D. F. G. O. firmó el documento de reconocimiento de deuda previsto en el artículo 4.1 de la Orden del Consejero de Salud, Consumo y Bienestar Social 12/2001, de 4 de septiembre, modificada por la Orden 16/2001, de 30 de noviembre. Según tal precepto, "*dicho reconocimiento de deuda —por la diferencia entre lo realmente abonado y lo establecido como precio público— implicará la no transmisión o gravamen de bienes propios ni la renuncia a derechos de índole patrimonial por importe igual o superior a 175.000 pesetas (1.051,77 €) en cómputo anual mientras la deuda no sea saldada*".

Finalmente, D. F. G. O. ingresó en la citada Residencia de Personas Mayores de

Calahorra el 11 de febrero de 1994, en la que permaneció hasta su muerte, que tuvo lugar el 13 de agosto de 2004.

Segundo

El día 22 de diciembre de 2002, D. F. G. O. resultó agraciado con 50.025 € en el primer premio de la Lotería Nacional, si bien entregó posteriormente las dos participaciones que tenía del número premiado a su sobrina D^a M. R. O. G. y a D^a C. R., mujer de su sobrino D. R. B. B.. Estos hechos fueron reconocidos en escrito firmado por el propio D. F. y se consideran probados en las Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 9 de diciembre de 2005 y de 4 de febrero de 2006, a las que luego nos referiremos.

Por escrito de la Directora de la Residencia de Personas Mayores de Calahorra de 26 de febrero de 2003, a la vista del contenido del Informe del Jefe de Planificación y Asistencia Técnica de la Consejería de 20 de enero del mismo año, se pone en conocimiento de D. F. G. O. la obligación de éste de recuperar las cuantías superiores a la cifra de que anualmente puede disponer en virtud del reconocimiento de deuda previsto en el artículo 4.1 de la Orden 12/2001 y por él suscrito (1.051,77 €).

Tal requerimiento no fue atendido por D. F. G. O..

Tercero

El 7 de septiembre de 2004, por la Directora de la citada Residencia se dicta Resolución por la que, de acuerdo con la normativa reguladora de los precios públicos que retribuyen los servicios prestados por las Residencias de ancianos propias y concertadas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se procede a la liquidación de la deuda contraída por D. F. G. O.. Según la misma, el importe total devengado por la estancia era de 102.297,18 €, de los que se habían abonado ya a cuenta 55.051,63 €, por lo que la deuda pendiente ascendía a 47.245,55 €.

Esta Resolución de la Directora de la Residencia de Personas Mayores de Calahorra se dirige a "*poner en conocimiento de los herederos, beneficiarios o afectados por el fallecimiento de D. F. G. O. (...) la liquidación por el coste de su estancia en la referida Residencia*", y fue notificada específicamente a D. R. B. B. y D^a M. R. O. G., sobrinos del fallecido e interesados en el expediente a que se refiere este dictamen.

Cuarto

D. R. B. B. y D^a M. R. O. G. interpusieron sendos recursos de alzada frente a la referida Resolución, solicitando que se anulara la liquidación, que entendían

indebidamente girada a su nombre. Dichos recursos se desestimaron por Resolución de la Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales de 26 de octubre de 2004, fundada en el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Orden 12/2001, así como en la condición de herederos de D. F. G. O. de los interesados.

La indicada resolución de la Consejera fue impugnada por los afectados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, dando lugar a los procesos núm. 461/2004 y 462/2004, seguidos ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Solicitada por los recurrentes la suspensión de la efectividad del acto administrativo recurrido, la Sala accedió a ello por Autos de fecha 7 de febrero de 2005, condicionándolo a la constitución de caución suficiente frente a la Administración demandada. A tal fin, el 19 de agosto de 2005, la Caja de Ahorros de La Rioja concedió sendos avales bancarios a D. R. B. B. y su esposa y a D^a M. R. O. G. y su esposo, garantizando cada uno el pago de 26.603,70 € a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en Sentencias de 9 de diciembre de 2005 y 4 de febrero de 2006, estimó los recursos interpuestos en su día por D. R. y D^a M d R., declarando la nulidad de la liquidación. El fundamento jurídico de ambas Sentencias estriba en considerar que los recurrentes no tenían la condición efectiva de herederos de D. F. G. O., por no haber quedado acreditado en los autos su aceptación de la herencia, así como en la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para calificar como fraudulenta la donación de las participaciones de lotería premiadas y aplicar, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 643 del Código civil.

El 11 de abril de 2006, una vez firmes ambas sentencias, se cancelaron los avales otorgados por la Caja de Ahorros de La Rioja.

Quinto

A la vista de lo resuelto por la jurisdicción contencioso-administrativa, por los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja se presentó ante la jurisdicción civil y concretamente ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Logroño, con fecha 28 de julio de 2006, demanda de juicio declarativo ordinario contra D^a M. R. O. G. y D^a C. R. U. (esposa de D. R. B. B., a quien D. F. G. O. entregó una de las participaciones de lotería premiadas) con la súplica de que *"se dicte sentencia por la que se revoque la donación de dos participaciones de lotería efectuada por D. F. G. O. el 22 de diciembre de 2002 (...) por haber sido realizada en fraude de acreedores, con todos los efectos legales, ordenando a D^a C. R. U. y D^a R. O. G. la devolución y entrega del importe del premio recibido por cada una de ellas de 25.012,50 € y la inclusión del total en la masa hereditaria de D. F. G. O."*

Por escrito de 29 de noviembre de 2006, las demandadas se allanaron a la demanda, por lo que el Juez de Primera Instancia núm. 4 de los de Logroño, con fecha 19 de

diciembre de 2006, dictó Sentencia (cuya parte dispositiva fue aclarada por Auto de 29 de diciembre de 2006) estimando íntegramente las pretensiones ejercitadas en el proceso por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Sexto

El 14 de diciembre de 2006 tiene entrada en la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales un escrito de D. R. B. B. y D^a M. R. O. G. formulando reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración y solicitando se les indemnicen los gastos de constitución de los avales bancarios. Estiman inicialmente la indemnización que corresponde a cada uno en 706,91 €, que es la cifra de gastos de cada aval que resulta de la certificación de la entidad bancaria que acompañan, si bien en el curso del procedimiento ha quedado acreditado, por ulterior certificación, que el importe real de los gastos de cada uno de los avales fue de 660,44 €.

En el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, tras el cumplimiento de los preceptivos trámites, se dicta Propuesta de resolución con fecha 19 de septiembre de 2007. En ella se concluye afirmando la responsabilidad de la Administración por concurrir todos los requisitos de la misma, cuantificándose la indemnización procedente para cada uno de los reclamantes en la suma de 660,44 €.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, por su parte, encuentra en su informe ajustada a Derecho la solución propugnada por la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 31 de octubre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 14 de noviembre de 2007, la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 14 de noviembre de 2007, registrado de salida el 16 de noviembre de 2007, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente

ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción del mismo por la Disposición Adicional 2.ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por ser la cuantía de la reclamación superior a 600 €, en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo.

Segundo

La responsabilidad de la Administración en el presente caso.

El supuesto de hecho que da origen al presente expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración resulta ciertamente singular y complejo, y ello hace conveniente que este Consejo Consultivo formular algunas consideraciones previas sobre el mismo.

La cuestión sustancial versa sobre la exigibilidad de la deuda de satisfacer los precios públicos que retribuyen la prestación del servicio que se presta por la Administración a los particulares en las Residencias de Personas Mayores, las garantías de la misma y su posible transmisión, *inter vivos* o *mortis causa*.

A este respecto, el artículo 4.1 de la Orden 12/2001 previó que el beneficiario de dichos servicios suscribiera un documento de "reconocimiento de deuda". Tal reconocimiento no es, obviamente, un negocio abstracto (como no lo son en general los reconocimientos de deuda: véanse, por todas, las Sentencias de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 1983; 20 de noviembre de 1992 o 22 de julio de 1996) y ni siquiera le es aplicable la doctrina de la abstracción procesal de la causa de la obligación

que la doctrina y la jurisprudencia infieren del tenor del artículo 1.277 del Código civil. Por el contrario, la obligación que se reconoce tiene una causa bien precisa e incluso expresada, que no es otra—como dice el modelo incluido en el Anexo IV de la indicada Orden— que *"la estancia en una plaza residencial para personas mayores del Gobierno de La Rioja"*.

Así las cosas, el principal efecto jurídico de dicho documento no es otro que el compromiso que expresamente asume en él el beneficiario de —y transcribimos nuevamente el citado modelo— *"no transmitir o gravar los bienes (los que tenga actualmente o en el futuro, con los que responde de la deuda contraída por esta causa con la Administración, como de todas las demás: cfr. artículo 1.911 Cc.), así como a no renunciar a derechos por importe igual o superior a 175.000 pesetas, en cómputo anual"*.

Lo que se establece, pues, es una prohibición voluntaria de disponer de naturaleza meramente obligacional, que, por tanto, en caso de ser incumplida, no permite a la Administración acreedora de la misma dirigirse contra los terceros adquirentes de los bienes o los beneficiarios de la renuncia, sino sólo reclamar al propio deudor incumplidor la oportuna responsabilidad contractual, esto es, los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado por esa causa y puedan ser probados.

Por ello, en definitiva, ni el "reconocimiento de deuda" ni la prohibición voluntaria de disponer que prevé la Orden 12/2001 refuerzan especialmente la posición de la Administración como acreedora, y sería más razonable prever que, siempre que sea posible, se formalice la oportuna garantía, real o personal (como, para el caso de guarda de los menores a solicitud de sus padres o su tutor, prevé expresamente el artículo 72.2 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de menores de La Rioja).

Como es obvio, en caso de fallecimiento del beneficiario y deudor, la deuda se transmite a sus herederos (art. 659 Cc.). El artículo 39 de la Ley General Tributaria hace aplicación de este principio general a los tributos —en norma que es aplicable a otros ingresos de Derecho público, como los precios públicos— especificando que, *"a la muerte de los obligados tributarios, las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos, sin perjuicio de lo que establece la legislación civil en cuanto a la adquisición de la herencia"* (art. 39.1 LGT).

En el régimen del Código civil, en efecto, se requiere la aceptación para que el heredero adquiera la propiedad de los bienes del causante y asuma sus deudas (esto último, respondiendo con su propio patrimonio en caso de aceptación pura y simple, o hasta donde alcancen los bienes de la herencia si la aceptación es a beneficio de inventario), aunque aquélla tiene efectos retroactivos al momento de la apertura de la sucesión; doctrina de la que la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja hizo correcta aplicación en las Sentencias dictadas en los recursos interpuestos por los interesados en el presente expediente frente a las liquidaciones que se les practicaron por la deuda contraída por D. F. G. O. por su estancia en la Residencia de

Personas Mayores de Calahorra, que fueron estimadas improcedentes por no estar acreditada en autos la aceptación por aquéllos de la herencia del tal D. F., a la que parece ser estarían llamados *ab intestato*, por ser sus parientes más próximos (aunque en el expediente no hay datos para asegurar que el causante no había otorgado testamento ni tampoco para saber si D. R. B. y D^a R. O. eran los llamados a la subsidiaria sucesión intestada).

Mientras no tiene lugar la aceptación, la herencia tiene la condición de yacente, en cuyo caso el cumplimiento de las obligaciones tributarias corresponde a su representante o administrador (cfr. art. 39.3 LGT y, para la intervención judicial en este caso, arts. 782 y ss. LEC).

Así pues, en el caso que nos ocupa, son los herederos de D. F. G. O. quienes le han sucedido como obligados en la deuda que éste contrajo por su estancia en la Residencia de Personas Mayores de Calahorra, si bien, en tanto los llamados a la herencia no adquieran la condición de herederos por su aceptación, tales deudas forman parte de la herencia yacente del finado.

En dicha herencia se pueden y deben integrar las sumas percibidas por el cobro de los premios de lotería que D. F. donó al entregar las participaciones premiadas a D^a R. O. y D^a C. R., tal y como efectivamente ha obtenido la Comunidad Autónoma por virtud de la acción civil de rescisión de las indicadas donaciones, que ejercitó al amparo del artículo 643 del Código civil, que hace responder al donatario por las deudas del donante cuando la donación se hubiera hecho en fraude de acreedores, lo cual concurre siempre que —como en este caso— el donante no se hubiera reservado bienes bastantes como para pagar las deudas anteriores a la donación. Aunque este precepto da pie para entender que pueden los acreedores dirigirse directamente contra el donatario y sobre todos sus bienes, y así lo ha entendido un cierto sector de la doctrina civil, lo cierto es que la jurisprudencia y la mayoría de la doctrina lo interpreta en el marco de la rescisión por fraude de acreedores o acción pauliana (cfr. art. 1.111 Cc.), que fue la que, en este caso, se ejercitó con éxito.

En consecuencia, el oportuno procedimiento administrativo de apremio puede seguirse contra los sucesores de D. F. y, mientras no se produzca su aceptación, debe seguirse contra su herencia yacente (de la que forman ahora parte las sumas obtenidas por el cobro del premio de lotería a raíz de la donación de las participaciones rescindida), todo ello en los términos previstos en el artículo 177 de la Ley General Tributaria.

Pero todo cuanto antecede pone de manifiesto que no podía seguirse contra quienes, sobre no estar acreditado que estén llamados a su herencia, en todo caso no la habían aceptado. Y, desde luego, en modo alguno el "reconocimiento de deuda" del beneficiario de los servicios permitía a la Administración reclamar la obligación por él contraída a las personas a las que, con infracción de la prohibición voluntaria de disponer de índole meramente obligacional que aquél había asumido frente a la Administración, donó las participaciones de lotería.

Partiendo de las anteriores premisas, aparece nítida la conclusión de que los gastos de los avales bancarios que D. R. y D^a M d R. se vieron obligados a obtener para conseguir la suspensión de la liquidación practicada contra ellos no deben ser soportados por ellos, sino por la Administración que erróneamente la practicó.

Concurren, en efecto, los requisitos para que nazca a cargo de esta última la obligación de indemnizar el perjuicio patrimonial sufrido: hay un daño resarcible, éste es imputable al actuar de la Administración tanto en el análisis de la relación de causalidad en sentido estricto (conforme a la doctrina de la *condicio sine qua non* es claro que, suprimida mentalmente la liquidación luego declarada improcedente por Sentencias firmes, no tendrían porqué haber suscrito los avales ni afrontado sus gastos) cuanto en el de los criterios positivos de imputación objetiva (el daño es imputable al actuar de la Administración, esto es, al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos), no concurre ningún criterio negativo de imputación (en particular, no puede decirse que los particulares tengan en este caso obligación alguna de soportar el daño, pues tal cosa queda excluida desde el momento mismo en que la actuación administrativa se revela contraria a Derecho) y sí que lo hacen todos y cada uno de los demás requerimientos legales que permiten afirmar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este orden de cosas, la afirmación legal de que la simple declaración de nulidad de un acto no genera responsabilidad de la Administración se refiere a la reclamación de los daños *in re ipsa*, esto es, los derivados estrictamente de dicha declaración de nulidad, y no, producida ésta, a otros daños adicionales y distintos causalmente ligados al actuar administrativo luego anulado, y por eso es jurisprudencia reiterada —tal y como recuerda correctamente la Propuesta de resolución— que los gastos generados por la indebida pero obligada constitución de garantías son resarcibles (cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1990, 18 de enero de 1995 y 9 de abril de 1997, entre otras).

En definitiva, pues, debe ser acogida la pretensión indemnizatoria ejercitada en el presente expediente y abonarse a D. R. B. B. y D^a M. R. O. G. con la cantidad, a cada uno, de 660,44 €, importe de los gastos de los avales bancarios que se vieron obligados a obtener para la efectividad de la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos de liquidación luego anulados por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por los reclamantes y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad

Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

La cuantía de las indemnizaciones a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja debe fijarse en la cantidad de 660,44 € para cada uno de ellos, cuyo pago ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda de los Presupuestos Generales de dicha Comunidad.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero