



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **225/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 9 de febrero de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación de la prestación de asistencia a la dependencia (expte. **32/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 19 de enero de 2016, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Instituto Murciano de Acción Social, fundada en que la tardanza de la Administración en reconocer su derecho a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia le ha generado un perjuicio cuya reparación reclama.

Afirma el interesado que el 6 de septiembre de 2011 presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema murciano de atención a la dependencia, que no le han sido reconocidas hasta el 29 de mayo de 2015, lo que ha determinado la aplicación de la normativa que en 2012 excluyó la percepción de las prestaciones atrasadas, lo que no habría ocurrido de haber cumplido la Administración con su obligación de resolver la solicitud formulada en un plazo máximo de seis meses.

Considera el reclamante que el retraso de la Administración en resolver ha determinado que no llegara a percibir el montante correspondiente a las mensualidades que van desde el 15 de julio de 2012 al 1 de junio de 2015, en total 35 meses, y que asciende a 9.407,65 euros, cantidad que solicita le sea abonada en concepto de indemnización.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y nombrado instructor por Orden de 6 de abril de 2015, se solicita informe a la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión, que lo evacua el 11 de marzo de 2016.

Tras resumir la reclamación, el informe se expresa en los siguientes términos:

"Segunda.- Debemos indicar que con fecha 22 de marzo de 2012 se emitió por el órgano competente resolución de reconocimiento de grado, por la que se le otorgaba grado II, nivel 2 de dependencia, y que finalmente el 29 de mayo de 2015 se emitió resolución (notificada el 23 de julio, y contra la que no consta que se haya presentado recurso de alzada por lo que ha devenido firme), por la que se aprobaba el Programa Individual de Atención y se reconocía el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en concreto la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, con los efectos retroactivos legalmente aplicables, desde el día siguiente a cumplirse seis meses desde la solicitud que causa el derecho, por virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 8/2010.

Tercera.- No incluye la citada resolución el período de atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales que va desde el 15 de julio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014, y no lo fue (sic) porque no podía serlo, por aplicación rigurosa de la norma, pues así lo ordenaba la Disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad por el que se derogan los efectos retroactivos de la prestación económica de cuidados en el entorno. A tal efecto, señala el apartado primero de la Disposición adicional séptima que:

"Desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor, quienes conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento".

Cuarta.- (...)

Tercera (sic).- Para el caso de que prospere la acción ejercitada debe tenerse en cuenta:

1. En primer término, la normativa de copago vigente de conformidad con la renta y patrimonio declarados por el interesado y aplicable dada su capacidad económica según su grado reconocido y que en este caso no debe minorar la indemnización a que pudiera tener derecho, caso de estimarse su pretensión.

2. En cuanto al período que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios, y el importe de éstos, nuestros cálculos serían los de la siguiente tabla:

(sigue una tabla en la que se analiza la cuantía de las prestaciones a que podría haber tenido derecho el interesado en atención a su capacidad económica y el copago para cada uno de los períodos sobre los que se reclama, y que abarcan desde el 15 de julio de 2010 al 31 de mayo de 2015. El importe total se eleva a 9.622,52 euros)".

TERCERO.- Por oficio de 5 de septiembre de 2016, se procede a notificar al interesado la apertura del trámite de audiencia, requiriéndole para presentar fotocopia compulsada del DNI así como certificado de titularidad de cuenta bancaria. Cumplimenta el trámite el interesado el 28 de septiembre de 2016, fecha en la que comparece ante la

instrucción aportando la documentación requerida y haciéndosele entrega de una copia del informe de 11 de marzo de 2016.

CUARTO.- El 17 de octubre de 2016, se formula por el Servicio Jurídico propuesta de resolución estimatoria del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, reconociendo a x su derecho a ser indemnizado por importe de 9.622,52 euros, cantidad que habrá de ser actualizada al momento de resolver el procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo. Igualmente, se formula propuesta de autorización, disposición y liquidación del gasto por la cantidad citada.

QUINTO.- Sometida tal propuesta al control del gasto correspondiente, el 29 de diciembre de 2016 emitió informe favorable de fiscalización el Interventor General.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 9 de febrero de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante 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 142. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y con el 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo y procedimiento.

I. Por lo que se refiere al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y que este nuevo Cuerpo legal y 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.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPACAP dispone que no resulta de aplicación

a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, que se produjo el 2 de octubre de 2016, sino que se regirán por la normativa anterior. De conformidad con ello, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el que se contenía en la LPAC.

Por lo que respecta al régimen jurídico aplicable a los procedimientos de reconocimiento del grado de dependencia y de su correspondiente derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, procede hacer remisión a lo ya especificado en los anteriores Dictámenes 195/2015 y 2, 33 y 89/2017.

II. En lo atinente a la legitimación activa, el reclamante, en su condición de beneficiario de los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), está legitimado 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. La reclamación ha de considerarse presentada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar fija el artículo 142.5 LPAC puesto que, en virtud del principio de la *actio nata*, el interesado no estuvo en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado hasta que el 23 de julio de 2015 se le notificó la resolución de aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), de 29 de mayo de ese mismo año, en la que se concretaban asimismo las cantidades que correspondía reconocerle, con efecto retroactivo, por los períodos devengados hasta entonces.

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 19 de enero de 2016 fue temporánea.

IV. 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 cuando se notificó al reclamante la resolución del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, de 6 de abril de 2016, por la que se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, no se le ofreció toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 LPAC.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española 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 139 LPAC, 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 139 y 141 LPAC, 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.

Por otro lado, cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, el virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia del ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

CUARTA.- El retraso en la resolución del procedimiento: nexo causal y antijuridicidad.

I. Como se deduce del examen del expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, el reclamante presentó el 6 de septiembre de 2011 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia de la Región de Murcia.

El 22 de marzo de 2012 se reconoció que el interesado se encontraba en situación de dependencia grado II, nivel 2. En dicha resolución se advierte al solicitante que la efectividad del derecho a percibir las prestaciones y servicios del sistema de la dependencia se ejercitará progresivamente y de modo gradual de acuerdo con el calendario contemplado en la Disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la

Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LD), y que se producirá a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca el concreto servicio, prestación o prestaciones que corresponden al beneficiario.

Con fecha 29 de mayo de 2015 se dictó resolución de aprobación del PIA por el que se reconoció el derecho del interesado a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales.

En esa misma resolución se determinó para cada período la capacidad económica personal del hoy reclamante a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó la participación económica del interesado que debía deducirse del importe correspondiente a su grado de dependencia, de modo que una vez aplicadas las deducciones correspondientes, se establecía que la cantidad a la que ascendía la cuantía económica reconocida como consecuencia de los efectos retroactivos de la prestación era de 1.438,94 euros.

Esta cantidad resulta, según se indica en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 11 de marzo de 2016, de la aplicación de los siguientes criterios. En primer lugar, y de conformidad con el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, el derecho de acceso a la prestación económica se generaría desde el día siguiente al cumplimiento del plazo máximo de seis meses para resolver, es decir, el 7 de marzo de 2012. Así se le reconoce como efectos retroactivos de la prestación únicamente el período comprendido entre el 7 de marzo y el 14 de julio de 2012. Y es que, a partir del 15 de julio de 2012 ya no resulta procedente reconocer cantidad alguna en concepto de atrasos, porque la Disposición adicional séptima RDL 20/2012, de 13 de julio, lo impide, al establecer que las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales dejarían de producir efectos retroactivos a partir de la fecha de su entrada en vigor (15 de julio de 2012), para aquellas personas que a dicha fecha no hubieran comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas, situación en la que se encontraría el solicitante, pues aún no había comenzado a percibir las ayudas al no haberse aprobado a dicha fecha el PIA correspondiente.

Se advierte con facilidad, entonces, que el retraso que se produjo entre el reconocimiento de la situación de dependencia (22 de marzo de 2012) y la aprobación del PIA por el que se le reconoció el derecho a una prestación económica (29 de mayo de 2015) motivó que se aplicara al interesado la Disposición adicional séptima RDL 20/2012, impidiéndole percibir los atrasos correspondientes a la prestación reconocida en el período comprendido entre el 15 de julio de 2012 y el 31 de mayo de 2015.

La determinación de si la Administración incurrió en demora para la resolución del procedimiento, exige acudir al apartado 2 de la Disposición final primera LD, en cuya virtud el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, será de seis meses, independientemente de que la Administración competente hubiese establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones.

Conviene también apuntar que el Decreto nº 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones, contiene dos previsiones específicas acerca de la duración de esos dos procedimientos.

Así, en el artículo 12.2 se dispone que *"El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia será de seis meses, que se computará desde la fecha de la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, demorándose la efectividad del derecho al acceso a los servicios y prestaciones económicas del SAAD determinados en dicha resolución hasta la fecha de aprobación del PIA"*.

Por su parte, el artículo 15.10 establece que *"El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD será de seis meses, que se computará desde la fecha de la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación"*.

Si bien la interpretación de ambos preceptos podía generar dudas acerca de si existían dos plazos de seis meses, uno para el reconocimiento del grado de dependencia y otro de seis meses más para la aprobación del PIA y el consiguiente reconocimiento del derecho a la prestación, la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia, aclaró en su Disposición transitoria segunda que *"Se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es de 6 meses desde la presentación de dicha solicitud"*.

II. Ahora bien, tal y como ya ha manifestado este Órgano consultivo en supuestos análogos al presente, la constatación de las anteriores circunstancias y de la evidente demora en que incurrió la Administración no permite sin más afirmar la concurrencia del necesario nexo de causalidad entre la irregular actuación administrativa y el daño alegado. En efecto, no todo incumplimiento de plazos fijados legal o reglamentariamente determina el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

Como señalamos en nuestro Dictamen núm. 195/2015 y en otros muchos posteriores (180 y 187/2017, entre otros), que también versan sobre pretensiones indemnizatorias vinculadas a retrasos en la aprobación del PIA, el artículo 103.1 de la Constitución Española exige a las Administraciones Públicas que actúen de acuerdo con el principio de eficacia, por lo que los plazos para tramitar y resolver los procedimientos deben reducirse al mínimo; principio que reitera el artículo 3.2 LPAC al señalar que la Administración ha de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficacia y servicio a los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, 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 42.2 LPAC, 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 47 del mismo texto legal establece que la observancia de los plazos es obligatoria y su artículo 41, igualmente, obliga a la adopción de las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.

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".

Se trata, pues, de dilucidar si el retraso que se produjo en la aprobación del PIA del interesado constituye un supuesto de tramitación procedimental prolongada, defectuosa y morosa, capaz de generar un derecho a indemnización en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que provocó la aplicación del RDL 20/2012, que como ya se ha mencionado supuso que no se pudieran tener en consideración, con efecto retroactivo, las prestaciones económicas que ya se hubieran devengado hasta entonces. A este respecto considera el Consejo Jurídico adecuado transcribir lo que, en un supuesto similar al que nos ocupa, afirma el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Sentencia 53/2014, de 13 de febrero:

"Es cierto que los efectos del incumplimiento de plazos son, en principio, prácticamente irrelevantes según nuestro Ordenamiento Jurídico, pues dicho incumplimiento es irregularidad no invalidante (art. 63.3 de la L. 30/92). De otro lado, el Ordenamiento prevé, así mismo, mecanismos "paliativos" atribuyendo en ocasiones efectos positivos a la falta de resolución temporánea (que abren la vía de la ejecución del acto presunto) o negativos (facultando para acceder a la vía jurisdiccional).

Pero en los casos -cual el que aquí analizamos-, en que la resolución en plazo o al menos, dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración, que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, en los términos también previstos por el Ordenamiento.

No en vano la normativa sobre dependencia y promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de "ayuda" institucional, en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el "tiempo" que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser el indispensable y necesario (...)".

Esta noción de esencialidad de los plazos en materia de reconocimiento de las prestaciones del sistema de dependencia es la que también maneja la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, núm. 6/2014, de 13 enero, cuando afirma que *"no podemos olvidar que los interesados en obtener la declaración de dependencia y en conseguir el reconocimiento de una ayuda pública para sostener la necesaria asistencia de un tercero, familiar o extraño, se trata de aquejados de dolencias físicas y/o psíquicas que les provocan el ineludible auxilio de otros individuos para realizar sus labores cotidianas. En muchos supuestos nos encontramos con ancianos de elevada edad, o con enfermos terminales o con pronóstico de curación rayano en la imposibilidad. Por ello, la rapidez en obtener una respuesta por parte de los organismos públicos resulta trascendental para la virtualidad práctica de este sistema de protección recogido en la Ley, ya que una decisión estimatoria tardía puede constituir mero "papel mojado". Los plazos recogidos en la normativa sobre dependencia son esenciales, en atención a que las situaciones personales que contempla son normalmente urgentes y de ineludible ayuda".*

O lo que, en otro caso también de retraso en la aprobación del PIA, destaca el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia 506/2013, de 5 de junio, en el sentido de que la tramitación diligente y temporánea del procedimiento *"era esencial para dar realidad práctica al derecho subjetivo de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, haciendo posible el acceso de tal colectivo al sistema de ayudas públicas, como uno de los principales retos de la política social que, en el caso de autos se vio frustrado a causa de un funcionamiento anormal de la Administración autonómica"*.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, núm. 671/2015, de 14 julio, analiza un supuesto en el que se discute acerca de la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por no llegar a dictar el acto aprobatorio del PIA al haber fallecido la persona que ya tenía reconocida la condición de dependiente, tras haber sobrepasado ampliamente los plazos establecidos al efecto en la normativa reguladora de tal actuación. La Sala declara la responsabilidad de la Administración con base en el siguiente razonamiento: *"...la falta de aprobación de un Programa Individual de Atención (acuerdo administrativo al que se dota de punto inicial para la consolidación del derecho de que se trata), puede venir vinculada a un deficiente funcionamiento de un servicio público. Si la Administración titular de la competencia para aprobar ese Programa Individual de Atención actuó de modo incorrecto [infracción del plazo máximo de resolución del procedimiento], en contradicción con lo dispuesto por el ordenamiento legal aplicable, parece indudable que la persona en situación de dependencia no ha de quedar sin derecho alguno, a expensas de la voluntad omnímoda del órgano administrativo al que corresponde emitir el acuerdo de aprobación del PIA"*.

Así, también, la Sentencia 72/2014, de 27 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de los de Murcia, que declara la existencia de responsabilidad patrimonial en un supuesto de *"retraso culpable en la tramitación del procedimiento que adquiere la condición de daño antijurídico que la interesada no tiene el deber jurídico de soportar (...) y ello por cuanto, el plazo de 6 meses normativamente previsto para dictar aquella resolución, fue rebasado en más del doble, sin que la Administración hubiere cumplido su obligación de dictar resolución expresa y sin que haya alegado y probado causa alguna que le haya impedido su observancia"*. La sentencia, tras constatar que existía en el expediente un informe social, fechado meses antes el fallecimiento de la dependiente, que consideraba la prestación solicitada como la más idónea para ella, concluye que concurren *"circunstancias que permiten tener por acreditado que el incumplimiento del plazo de 6 meses previsto para dictar la resolución de reconocimiento de las prestaciones derivadas de su situación de dependencia, es esencial, y, significativo puesto que la obligación de observancia de los plazos en la tramitación de este tipo de solicitudes debe cumplirse con una diligencia escrupulosa en vista del grado de dependencia reconocido y la avanzada edad de la interesada. En definitiva, acreditado un incumplimiento del plazo que reviste las notas de esencial y significativo, que tiene por causa un funcionamiento anormal de la Administración, incompatible con los estándares de razonabilidad y determinante (relación de causa/efecto) de que no viera reconocidas las reiteradas prestaciones la Sra. ..., la acción de resarcimiento ejercitada debe prosperar, al mediar un supuesto generador y desencadenante del instituto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas"*.

En el supuesto ahora sometido a consulta, se constata que se superó con creces el plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sin que se haya justificado en el procedimiento ninguna causa o razón que hubiera podido impedir su observancia. De ello se deduce que se ha producido un retraso en la tramitación del procedimiento de tal relevancia que cobra el carácter de antijurídico, pues el interesado no estaba jurídicamente obligado a soportarlo. Asimismo, que se ha ocasionado un perjuicio real y efectivo y que existe una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento, en este caso anómalo, del servicio público y el daño alegado por el reclamante.

Ha de considerarse, además, que ya el 16 de enero de 2012 se elabora informe por el trabajador social del municipio de residencia del interesado en el que se hace constar expresamente que la prestación solicitada es la idónea para él, es decir, existe una valoración técnica favorable al otorgamiento de la ayuda para cuidados en el

entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Aunque dicho informe no resultaba vinculante para el órgano, que debía resolver lo que considerara más adecuado, lo que sí pone de manifiesto de forma patente es que se reunían los requisitos establecidos en ese momento en la normativa reguladora del sistema de la dependencia para acceder a la prestación de cuidados en el entorno, por lo que existía una elevadísima probabilidad de que, de haber resuelto la Administración en ese momento la solicitud, lo habría hecho concediendo esa prestación que proponía el trabajador social sobre la base de su valoración técnica de las circunstancias concurrentes, y que, de haberlo hecho en el plazo normativamente exigible o al menos en fechas próximas al mismo, el dependiente habría consolidado su derecho a la prestación y no habría sufrido el perjuicio por el que ahora reclama.

Puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad que convierten al daño alegado por el reclamante en antijurídico, ya que tal como señala la Audiencia Nacional (Sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de marzo y de 14 de mayo de 1998, y de 12 de febrero de 1999), un relevante retraso, en absoluto justificado, en la resolución de los expedientes administrativos, vulnera los principios de eficacia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa, causando perjuicios que han de ser reparados por la Administración. En el mismo sentido se pronuncian los Dictámenes de este Órgano consultivo núms. 95/2015 y 2/2017, entre otros.

QUINTA.- Cuantía de la indemnización.

Admitida la realidad y efectividad de la lesión y establecida su relación causal con el funcionamiento del servicio público regional, procede, como señala el artículo 12.2 RRP, analizar la valoración de los daños producidos y las cuantías y el modo de la indemnización.

Ha de advertirse en este punto una divergencia entre la cantidad pretendida por el interesado (9.407,65 euros) y la calculada en el informe emitido por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social (9.622,52 euros), diferencias que cabe considerar debidas a que el interesado, al calcular el importe de lo dejado de percibir, entendió que durante los 35 meses por los que reclama, debió percibir siempre una cantidad unitaria homogénea (268,79 euros). Sin embargo, del aludido informe se deduce que si bien esa cantidad era la que le correspondía mensualmente al interesado durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de mayo de 2015, lo cierto es que en los meses anteriores la cuantía de la prestación a que tenía derecho era superior (337,25 euros en el mes de julio de 2012 y 286,66 euros para cada una de las mensualidades correspondientes al período comprendido entre el 1 de agosto de 2012 y el 31 de diciembre de 2013).

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer al interesado una indemnización de 9.622,52 euros, de acuerdo con lo que se detalla en el informe del citado órgano directivo. Cantidad ésta que ha sido objeto de fiscalización previa favorable por parte del órgano de control del gasto.

Por último, conviene recordar que dicha cuantía deberá actualizarse según lo previsto en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al considerar que concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, singularmente, el nexo causal que debe existir entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, que ha de reputarse antijurídico.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debe ajustarse a lo que se indica en la Consideración Quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

