



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **250/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 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 la Sra. Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 19 de julio 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. **226/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 8 de marzo de 2016, x, como beneficiario del derecho a las prestaciones del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), presenta reclamación por Responsabilidad Patrimonial de la Administración (folio 106 expte.), como consecuencia de los perjuicios sufridos por la negligente actuación administrativa, al concurrir un retraso culpable en la tramitación del expediente administrativo 0170/2011-2746, destinado a la determinación del servicio y/o prestación del SAAD, que hubiera podido corresponderle según el grado y nivel de dependencia reconocido, en la que formula, las siguientes alegaciones:

"Con fecha 22 de marzo de 2011 presenté solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema murciano de atención a la Dependencia.

Con fecha 26 de enero de 2016, cuando han transcurrido más de 4 años, recibo notificación de resolución del IMAS en la que se me reconoce el derecho a las prestaciones del sistema murciano de atención a la Dependencia, determinando que la cantidad a la que asciende la cuantía económica reconocida como consecuencia de los efectos retroactivos de la prestación es de 838,90 euros.

Si la Administración hubiese resuelto en el plazo de 6 meses establecidos por la legislación, hubiese podido percibir las mensualidades que van desde el 15/07/2012 al 31/12/2015.

Como han estado más de 4 años para resolver la solicitud han cambiado tanto las circunstancias y las normas que me veo perjudicado por su dilación, lo que constituye responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por tanto, la cuantía de las prestaciones retroactivas, asciende a un total de 1.399,80 euros más los intereses de demora que se hayan generado desde la fecha de devengo de los atrasos no reconocidos hasta la resolución del pago, todo ello como indemnización patrimonial por la mala praxis de la administración, en concreto del IMAS, por la no resolución de los expedientes de dependencia en plazo".

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 1.399,80 euros, aunque no justifica cómo ha realizado este cálculo, más los intereses legales que procedan.

SEGUNDO.- Con fecha 10 de mayo de 2016 se emite informe por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, con el visto bueno de la Técnico Consultora (folios 115 a 117 expte.), en el que se exponen las siguientes consideraciones:

"(...) Séptima.- Yerra en primer lugar el reclamante en el periodo que entiende no considerado, pues obvia el hecho de que una parte de ese periodo que reclama (del 15 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2015) ya está incluida en la resolución revocatoria como efectos de la revocación -véase el apartado séptimo de la misma reproducido ut supra-, la que media entre el primer día del mes siguiente a la fecha de la resolución revocada y el día anterior a los efectos del reconocimiento del derecho (es decir, del 1 de diciembre de 2014 al 31 de diciembre de 2015), claro que con un importe cero, dada su capacidad económica y obligación de participar económicamente en el coste de la prestación obtenida.

Octava.- No incluye la resolución revocatoria, en el periodo de atrasos devengados de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, el que va desde el 15 de julio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014, y no lo incluye pues la configuración del régimen jurídico peculiar del tan referido Decreto-Ley 3/2015, en el arriba reproducido inciso final del artículo 1 apartado 1.1, así lo determina cuando permite "rescatar" los atrasos devengados, pero siempre sólo hasta el momento de la entrada en vigor 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 en el apartado primero de su Disposición adicional séptima:

"Desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no 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".

Novena.- 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 debe minorar la indemnización a que pudiera tener derecho caso de estimarse su pretensión, pues la resolución que reconoce el derecho determina que le es aplicable la deducción por copago, en las cuantías que se señalan en el cuadro siguiente.

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

22276586M 0170/2011-2746	Capacidad Anual	Grado/Nivel	Importe Grado/Nivel	Copago	Deduc. Análoga	Importe mensual	Total periodo
15/07/2012-31/07/ 2012	29.906,57	2/2	337,25	303,53		33,73	17,99
01/08/2012-31/12/ 2012	29.906,57	2/2	286,66	257,99		28,67	143,35
01/01/2013-10/07/ 2013	29.906,57	2/2	286,66	257,99		28,67	181,58
11/07/2013-31/12/ 2013	29.906,57	2/2	286,66	286,66		0,00	0,00
11/01/2014-30/11/ 2014	29.906,57	2	268,79	268,79		0,00	0,00
TOTAL							342,92

TERCERO.- Mediante Orden, de 17 de febrero de 2017, del Director Gerente del IMAS (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), notificado al interesado con fecha 7 de marzo de 2017, se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente (folio 108 expte.), aunque no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 de la LPAC (folio 107 expte.).

CUARTO.- Con fecha 20 de febrero de 2017 se confiere al interesado el oportuno trámite de audiencia a los efectos de que pueda examinar el expediente administrativo, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes (folios 110 a 111 expte.).

El 10 de marzo de 2017 se persona en las dependencias del Servicio Jurídico del IMAS el interesado, quien toma vista del expediente y manifiesta que se ratifica en el contenido de la reclamación que presentó (folio 113 expte.).

QUINTO.- Con fecha 29 de marzo de 2017 se formula propuesta de resolución estimatoria en parte de la reclamación formulada por considerar que concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración y se reconoce el derecho del peticionario a percibir la suma de 342,92 euros (folios 118 a 123 expte.).

SEXTO.- El 11 de abril de 2017 se remite el expediente de responsabilidad patrimonial a la Intervención General de la Comunidad Autónoma (folio 125 expte.), la que el 6 de julio de ese mismo año fiscaliza de conformidad la propuesta estimatoria remitida (folios 128 a 130 expte.).

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 19 de julio 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, 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 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

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 (LPAC 2015) 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 LPAC 2015 establece 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, al haberse presentado la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 8 de marzo de 2016.

II. Por lo que se refiere 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, 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 16 de febrero de 2016 se le notificó (folio 104 expte.) la resolución de aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), de 20 de enero de 2016 (folios 100 y 101 expte.), en la que se concretaba asimismo 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 8 de marzo de 2016 fue temporánea, al no haber transcurrido el período de tiempo al que se ha hecho alusión.

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 a la reclamante la Orden del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), de 17 de febrero de 2017, 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, como es el plazo para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos del silencio.

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 nazca 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, en 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.- Sobre el fondo del asunto.

I. Como se deduce del examen del expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, el reclamante presentó el 22 de marzo 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 17 de octubre siguiente se reconoció que el interesado se encontraba en situación de dependencia grado II, nivel 2.

Con fecha 19 de noviembre de 2014 se dicta resolución (folio 69 expte.) por la que se resuelve *"No reconocer a x...el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales..."*, al no concurrir los requisitos establecidos en la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas.

Como consecuencia de la aprobación del Decreto-Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales del Sistema de la Dependencia así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas, se procedió a revisar de oficio la solicitud del interesado (folio 90 expte.), dictándose resolución, con fecha 20 de enero de 2016 (folios 100 y 101 expte.), por la que se revoca la resolución de 19/11/2014, se aprueba el Programa Individual de Atención y se reconoce el derecho a las prestaciones del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En dicha resolución se determinó la capacidad económica personal del interesado 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 igual modo, se especificó que, de acuerdo con los antecedentes que obraban en ese centro directivo, las cantidades que procedía reconocer como efectos retroactivos de la prestación en los períodos devengados, una vez aplicadas las deducciones correspondientes, eran las siguientes:

Efectos	Capacidad Econ. Anual	Grado/Nivel	Importe Prest.	Deduc. Copago	Deduc. Análoga	Importe Mensual	Importe Total Periodo
23/09/2011-31/	29.906,57	2/2	337,25	248,22		89,03	290,83

12/2011						
01/01/2012-29/06/2012	29.906,57	2/2	337,25	248,22	89,03	531,21
30/06/2012-14/07/2012	29.906,57	2/2	337,25	303,53	33,73	16,86

En la citada resolución se determina también la cantidad a la que asciende la cuantía económica reconocida como consecuencia de los efectos de la revocación, que es de 0,00 euros, correspondientes al periodo comprendido entre el 01/12/2014 y el 31/12/2015, según el siguiente detalle:

Efectos	Capacidad Econ. Anual	Grado/Nivel	Importe Prest.	Deduc. Copago	Deduc. Análoga	Importe Mensual	Importe Total Periodo
01/12/2014-31/12/2014	29.906,57	2	268,79	268,79		0,00	0,00
01/01/2015-31/12/2015	29.906,57	2	268,79	268,79		0,00	0,00
01/01/2016-en adelante	29.906,57	2	268,79	268,79		0,00	0,00

Según entiende el reclamante, *"Si la Administración hubiera resuelto en el plazo de 6 meses establecidos por la legislación, hubiese podido percibir las mensualidades que van desde el 15/07/2012 y el 31/12/2015, en total 41,5 meses...Han aplicado la ley vigente en la actualidad con efectos retroactivos, lo cual me perjudica...lo que constituye responsabilidad patrimonial"*.

Sin embargo, como se expone en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 10 de mayo de 2016 (folio 115 a 117 expte.), *"Séptima.- Yerra en primer lugar el reclamante en el periodo que entiende no considerado, pues obvia el hecho de que una parte de ese periodo que reclama (del 15 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2015) ya está incluida en la resolución revocatoria como efectos de la revocación -véase el apartado séptimo de la misma reproducido up supra-, la que media entre el primer día del mes siguiente a la fecha de la resolución revocada y el día anterior a los efectos del reconocimiento del derecho (es decir, del 1 de diciembre de 2014 al 31 de diciembre de 2015), claro que con un importe cero, dada su capacidad económica"*.

Por lo que respecta al resto del periodo reclamado (del 15 de julio de 2012 al 30 de noviembre de 2014) , sigue diciendo el informe que *"No incluye la resolución revocatoria, en el periodo de atrasos devengados de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, el que va desde el 15 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2014 (consideramos que, en función de la resolución que aprueba el PIA, debería decir "al 30 de noviembre de 2014") , y no lo incluye pues la configuración del régimen jurídico peculiar del tan referido Decreto-Ley 3/2015, en el arriba reproducido inciso final del artículo 1 apartado 1.1, así lo determina cuando permite "rescatar" los atrasos devengados, pero siempre solo hasta el momento de la entrada en vigor 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, en el apartado primero de su Disposición adicional séptima:*

"Desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no 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".

II. Ahora bien, hay que tener en cuenta, en cuanto al plazo para resolver las solicitudes de reconocimiento de grado y prestaciones de la dependencia se refiere, que en el apartado 2 de la Disposición final primera de la LD se establecía que el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, era 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 en 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, se contenían dos previsiones específicas acerca de la duración de esos dos procedimientos.

Así, en el artículo 12.2 se disponía 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, en el artículo 15.10 se establecía 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"*.

No obstante lo anterior, hay que señalar que 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"*.

Ahora bien, tal y como ya ha manifestado este Órgano consultivo en supuestos análogos al presente, la constatación de las anteriores circunstancias no permite sin más afirmar la concurrencia del necesario nexo de causalidad entre la 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 posteriores, que también versaba sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por retraso 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"*.

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, caso Ringeisen y 28 de junio de 1978 caso Köning, entre las primeras, y sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso Soto Sánchez, entre las más recientes) 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"*.

Estos mismos elementos son los que tiene en cuenta el Tribunal Constitucional desde su sentencia de 14 de julio de 1981. La de 21 de julio de 2008 se refiere a la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades, añadiendo que *"la circunstancia de que las demoras en el proceso hayan sido consecuencia de las deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales, o del abrumador trabajo que pesa sobre alguno de ellos, si bien pudiera eximir de responsabilidad a las personas que los integran, de ningún modo alteran la conclusión del carácter injustificado del retraso"*.

Doctrina que, como dice la sentencia de la Audiencia Nacional, de 20 de Julio de 2012 (JT 2012, 1018), Recurso nº 800/2010: *"es asimismo aplicable al procedimiento administrativo, en la medida en que la naturaleza de éste y, en definitiva, de los eventuales retrasos injustificados en la tramitación de tal proceso, permiten dicha aplicación, según el propio Tribunal Constitucional ha declarado con reiteración"*.

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, al provocar la aplicación al interesado de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, que implica que éste no tenga

derecho a los efectos retroactivos de la prestación. 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".*

En el supuesto 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. Del examen del expediente se

puede comprobar que iniciado éste con fecha 22 de marzo de 2011 (folio 1 expte.), la resolución de 19 de noviembre de 2014 por la que no se aprueba el PIA (revocada posteriormente por la de 20 de enero de 2016), se dicta transcurridos tres años y ocho meses desde su inicio, sin que en el expediente existan razones que justifiquen dicho retraso. 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 la reclamante.

Al no haber actuado así la Administración, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos del retraso en la resolución del procedimiento, 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, 180 y 181/2017, entre otros.

QUINTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.

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.

En este sentido, el informe emitido por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social ya referido, considera que en la valoración de la responsabilidad patrimonial que reclama el interesado hay que tener en cuenta la normativa de copago vigente en cada momento, de conformidad con la renta y patrimonio declarados por ella, aplicable dada su capacidad económica según su grado reconocido, y que en este caso, sigue diciendo dicho informe, debe minorar la indemnización a que pudiera tener derecho caso de estimarse su pretensión.

También afirma el informe el periodo que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios que, según detalla (Antecedente Segundo), arroja un montante de 342,92 euros.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de dicha cantidad.

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 en parte 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 deberá ajustarse a lo que se indica en la Consideración quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

