



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 271/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de octubre 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 Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 21 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. 231/17), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 29 de febrero de 2016 x presenta escrito en el que simultáneamente interpone Recurso de Alzada y Reclamación de Responsabilidad Patrimonial de esta Administración (folios 186 y 187 expte.), relativa ésta última a los perjuicios sufridos por la negligente actuación administrativa al concurrir en el caso un retraso culpable en la tramitación del procedimiento administrativo 0170/2012-3312 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 reclamación expone que *"con fecha 7/08/2014 presenté solicitud de revisión de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema y mediante resolución del IMAS, con fecha 30/11/2015, cuando han transcurrido 15 meses, se me reconoce el derecho a la prestación del sistema de la dependencia desde el 1/12/2015 en adelante. Si la Administración hubiera resuelto en el plazo de 6 meses según lo había establecido la legislación, hubiera podido percibir las mensualidades que van desde el 7/3/2015 y el 30/11/2015, en total 8 meses (en realidad, 9 meses porque es desde el 7/2/2015). Han aplicado la ley vigente en la actualidad con efectos retroactivos, por lo que me veo perjudicada por su dilación, lo que puede constituir responsabilidad patrimonial de la Administración".*

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 2.150, 32 euros, aunque no justifica cómo ha realizado este cálculo, más los intereses legales que procedan.

SEGUNDO.- Mediante Orden, de 24 de mayo de 2016, del Director Gerente del IMAS (por delegación de la Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), notificada a la interesada con fecha 2 de junio de 2016, se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente (folios 190 y 191 expte.), aunque no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 de la LPAC (folios 188 y 189 expte.).

TERCERO.- Por medio de una comunicación interior, fechada el 4 de mayo de 2016, la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión remite al Servicio Jurídico del IMAS la referida reclamación, junto con un informe (folios 193 y 194 expte.) realizado el día 2 de ese mismo mes por un Asesor Jurídico del citado Órgano directivo, con el visto bueno de la Técnico Consultora, en el que se exponen las siguientes consideraciones:

"Primera.- Debemos indicar que la recurrente presentó solicitud de revisión de grado por agravamiento en fecha 7 de agosto de 2014, al habersele reconocido previamente, por resolución de fecha 16 de julio de 2012, grado I (no protegible hasta el 1 de julio de 2015) y por lo tanto ausencia de derecho de acceso a las prestaciones y servicios del Sistema de la Dependencia. Como consecuencia de dicho agravamiento, por resolución del órgano competente de fecha 11 de noviembre de 2014 se le reconoció grado de dependencia II, con carácter definitivo, que le daba el derecho de acceso citado, y que con fecha 30 de noviembre de 2015 (notificada el 5 de febrero de 2016, por lo que el recurso de alzada ha sido interpuesto en tiempo y forma) se emitió resolución 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. Tal resolución reconoce el derecho con los efectos previstos en la legislación aplicable, desde el primer día del mes siguiente a la resolución, es decir, el 1 de diciembre de 2015.

Segunda.- La citada resolución no incluye, sin embargo, atrasos de ningún tipo, por estar plenamente vigente en el momento del inicio del derecho de acceso a la prestación solicitada, (que era el día siguiente a cumplirse 6 meses desde la solicitud de revisión por agravamiento que causa el derecho, por virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 8/2010, es decir, el 8 de febrero de 2015), la derogación de los efectos retroactivos aun ahora vigente, que se incorporó al régimen jurídico del reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en el párrafo primero de su Disposición adicional séptima:

"1. 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".

Desde este punto de vista la resolución se estima correcta y adecuada y por tanto el recurso de alzada, que reclama dicho periodo de atrasos retroactivos derogados, debería desestimarse por carecer de fundamento.

Tercera.- El escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se centra en exigir el resarcimiento de los daños ocasionados al dependiente como consecuencia de la demora en la tramitación del expediente y consiguiente retraso en la resolución de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de la Dependencia, que debiendo ser emitida en el plazo de seis meses desde la presentación de la correspondiente solicitud, manifiesta en su escrito que ha sufrido un injustificado retraso en resolverse, tiempo en el que la persona dependiente hubiera podido disfrutar del derecho a la prestación económica de cuidados en el entorno del Sistema de la Dependencia, de modo que le hubiera permitido una atención adecuada a su situación desde el vencimiento del citado plazo. En su valoración fija, en la cantidad de 2.150,32euros (sin que se precise el método de cálculo de la misma) más intereses, el daño producido.

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

74300080Y 0170/2012-3312	Capacidad Anual	Grado/Nivel	Importe Grado/Nivel	Copago	Deduc.An áloga	Importe mensual	Total periodo
08/02/2015-30/1 1/2015	6.325,62	2	268,79	0,00		268,79	2.625,18
TOTAL: 2.625,18							

Esta cantidad constituiría, en el caso de ser estimada la reclamación de responsabilidad patrimonial, el principal de la indemnización de los daños ocasionados. Los intereses que se reclaman deberán determinarse una vez producido el devengo de los mismos, que corresponde al pago efectivo de la cantidad señalada en la cuenta bancaria de los reclamantes".

CUARTO.- Mediante comunicación de régimen interior, fechada el 19 de mayo de 2016, la Asesora Facultativa de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión remite una copia del expediente de la reclamante (0170/2010-6044) al órgano instructor (folio 196 expte.).

QUINTO.- Con fecha 14 de septiembre de 2016 se confiere a la interesada 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 197 a 201 expte.).

El 3 de octubre de 2016 se persona en las dependencias del Servicio Jurídico del IMAS la interesada, quien toma vista del expediente y manifiesta que se ratifica en el contenido de la reclamación que presentó (folio 202 expte.).

SEXTO.- Con fecha 6 de julio de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada por considerar que no concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración regional.

SÉPTIMO.- 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 21 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 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, al haberse presentado la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 29 de febrero de 2016.

II. Por lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamante, en su condición de beneficiaria de los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, está legitimada 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*, la interesada no estuvo en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado hasta que el 5 de febrero de 2016 (aunque por error se consigna en el aviso de recibo la fecha de 5 de febrero de 2015) se le notificó la resolución de aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), de 30 de noviembre de 2015, 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 29 de febrero 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, de 24 de mayo de 2016 (por delegación de la Excmo. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), 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 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, 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, la reclamante presentó el 17 de julio de 2012 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 24 de octubre siguiente se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado I. En la resolución en la que eso se acordó, se advirtió a la solicitante (folio 65 del expediente) que la efectividad del derecho a percibir las prestaciones del sistema de la dependencia se podría ejercitar a partir del 1 de julio de 2015, de acuerdo con lo que se establecía 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), en la redacción dada por el artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Después de solicitar revisión de grado por agravamiento con fecha 7 de agosto de 2014, con fecha 11 de noviembre de dicho año se le reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado II (folio 151 expte.), dictándose resolución de aprobación del PIA con fecha 30 de noviembre de 2015 (folios 180 y 181) por el que se reconoció el derecho de la interesada a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales (notificada con fecha 5 de febrero de 2015), (folio 185 expte.).

En dicha resolución se determinó la capacidad económica personal de la reclamante a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó la participación económica de la interesada 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 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
01/12/2015- en adelante	6.325,62	2	268,79	0,00		268,79	268,79

Sin embargo, como se reconoce en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 2 de mayo de 2016 (folio 193 y 194), "... la citada resolución no incluye, sin embargo, atrasos de ningún tipo, por estar plenamente vigente en el momento del inicio del derecho de acceso a la prestación solicitada, (que era el día siguiente a cumplirse 6 meses desde la solicitud de revisión por agravamiento que causa el derecho, por virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 8/2010, es decir, el 8 de febrero de 2015), la derogación de los efectos retroactivos aun ahora vigente, que se incorporó al régimen jurídico del reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en el párrafo 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".

Por lo tanto, cuando se tramita el expediente de reconocimiento de la situación de dependencia y de reconocimiento del derecho a las prestaciones del Sistema de atención a la Dependencia, estaba plenamente vigente la Disposición adicional séptima del citado Real Decreto-Ley 20/2012 que motivó que, desde la fecha de su entrada en vigor el 15 de julio de ese año, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales dejaran de producir efectos retroactivos para aquellas personas que hasta ese momento no hubieran comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor.

Según entiende la reclamante, *"Si la Administración hubiera resuelto en el plazo de 6 meses según lo había establecido la legislación, hubiera podido percibir las mensualidades que van desde el 7/3/2015 y el 30/11/2015, en total 8 meses (en realidad, 9 meses porque es desde el 7/2/2015). Han aplicado la ley vigente en la actualidad con efectos retroactivos, por lo que me veo perjudicada por su dilación, lo que puede constituir responsabilidad patrimonial de la Administración"*.

En este sentido, se debe recordar que en el apartado 2 de la Disposición final primera de la LD se disponía 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*".

II. 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, 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 König, 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 de la interesada constituye un supuesto de tramitación procedural 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 a la interesada de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, que implica que la interesada 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 7 de agosto de 2014 (folio 96 expte.), la resolución de 30 de noviembre de 2015 por la que se aprueba el PIA le es notificada a la interesada con fecha 5 de febrero de 2016, transcurridos pues 18 meses desde su inicio. Es más, también se puede comprobar que desde el 11 de diciembre de 2014 en el que tiene entrada en el IMAS el informe social realizado por el Centro de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Jumilla (folio 165 expte.), no se realiza actuación alguna en el mismo hasta el 10 de noviembre de 2015 (11 meses más tarde) en el que se realiza una consulta de datos económicos del Registro (folio 171 expte.). 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 la interesada no estaba jurídicamente obligada 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.

No obstante lo anterior, la propuesta sometida a Dictamen considera que *"...se trata de determinar si el hecho de*

que hasta el 30 de noviembre de 2015 la Administración no se haya manifestado sobre la prestación por dependencia solicitada (la prestación económica de cuidados en el entorno) es decir, si un retraso de 9 meses, supone un retraso culpable en la tramitación del procedimiento que adquiere la condición de daño antijurídico que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, integrando uno de los requisitos legales del régimen de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, en los términos que configuran los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Se trata de determinar, vía expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, si ha mediado en la tramitación del expediente 0170 una dilación injustificada y exorbitante por parte de esta Administración en aplicar la norma." Tras exponer dicha Propuesta la Doctrina del Consejo de Estado y la doctrina de los Tribunales de Justicia sobre que la existencia de un retraso culpable en la resolución del procedimiento de reconocimiento de las prestaciones de la dependencia genera la responsabilidad patrimonial de la Administración, termina concluyendo que: "En definitiva, en el caso que nos ocupa y a la vista de los antecedentes expuestos, se estima que no queda acreditado un incumplimiento del plazo, que revista las notas de esencial y significativo que han de tener por causa un funcionamiento anormal de la Administración incompatible con los estándares de razonabilidad, y determinante en relación causa/efecto de que la interesada se viera privada de la prestación solicitada. En suma, no debe declararse el derecho indemnizatorio de la interesada con reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración".

En la indicada Propuesta no se explica por qué el hecho de dictarse la resolución aprobatoria del PIA nueve meses después de transcurrido el plazo máximo de resolución no constituye un retraso culpable en la tramitación del procedimiento, puesto que no se justifica ni en "*la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades competentes*", que como vimos anteriormente son los elementos que conforman el concepto jurídico indeterminado de "plazo razonable". Por el contrario, y como se afirma en la Sentencia núm. 524/2016, de 26 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía (fundamento de derecho Quinto): "...*de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional antes expuesta, de una parte no se puede acoger la invocada situación de crisis económica y financiera nacional singularmente como causa de la desmesurada dilación del procedimiento tratándose, como aquí se trata, además, de una situación de ayuda prestacional a personas de especial vulnerabilidad y en concreto, la de la recurrente, necesitada de asistencia básica y esencial para su vida cotidiana y de otra, conforme a la señalada jurisprudencia, no debe servir las deficiencias estructurales u organizativas y menos aún la complejidad indemostrada del procedimiento administrativo para concluir en el carácter justificado del retraso.*", por lo que no podemos compartir la propuesta de desestimación de la reclamación patrimonial formulada por el Servicio Jurídico del IMAS.

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, cabe advertir, como se hace en el informe emitido por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social, que en la valoración de la responsabilidad patrimonial que reclama la interesada 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 el informe referido, no debe minorar la indemnización a que pudiera tener derecho caso de estimarse su pretensión.

También afirma el informe que el periodo que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios, y el importe de éstos, serían los siguientes:

74300080Y 0170/2012-3312	Capacidad Anual	Grado/ Nivel	Importe Grado/ Nivel	Copago	Deduc. Análoga	Importe mensual	Total periodo
08/02/2015-30/11 /2015	6.325,62	2	268,79	0,00		268,79	2.625,18
TOTAL: 2.625,18							

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de 2.625,18 euros, de acuerdo con lo que se detalla en el informe del citado órgano directivo, cantidad superior a la solicitada por la interesada (2.150,32 euros).

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 desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria 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, por lo que debería estimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por x.

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

No obstante, V.E. resolverá.