



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **313/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Director 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 5 de mayo de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el reconocimiento de grado y nivel de dependencia (expte. **143/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de enero de 2016 x presenta una solicitud de indemnización fundamentada en la responsabilidad patrimonial que incumbe a la Administración de acuerdo con lo que se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), entonces vigente.

En la reclamación expone que el día 12 de diciembre de 2011 presentó una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y de derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y de Atención a la Dependencia de la Región de Murcia y que con fecha 30 de noviembre de 2015, cuando habían transcurrido 4 años, se le reconoció el derecho a percibir las prestaciones de dicho sistema, con efectos desde el 29 de mayo al 14 de julio de 2012 y a partir del 1 de junio de 2015 en adelante.

No obstante, señala que no se le reconocieron determinadas prestaciones y que si la Administración hubiese resuelto el procedimiento en el plazo de 6 meses establecidos en la Ley, hubiese podido percibir las mensualidades comprendidas entre el 15 de julio de 2012 y el 1 de junio de 2015, es decir, un total de 35 meses. Por ello, entiende que injusta e ilegalmente no se le reconoció el derecho a percibir prestaciones.

Acerca de la valoración del daño, expone que la cantidad que dejó de percibir asciende a seis mil doscientos setenta y nueve euros y siete céntimos (6.279,7 euros), aunque no justifica cómo ha realizado ese cálculo, más los intereses legales que procedan.

SEGUNDO.- Obra en el expediente un informe realizado el día 12 de abril de 2016 por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión, con el visto bueno de una Técnico

Consultora, en el que se exponen las siguientes consideraciones:

"Primera.- Debemos indicar que la recurrente presentó solicitud de reconocimiento de grado y derecho a las prestaciones y servicios del Sistema de la Dependencia el 13 de mayo de 2010, en la que optaba por el servicio de Teleasistencia y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; que por resolución de fecha 15 de marzo de 2011 se le reconoce grado I, 1, no protegible; solicita revisión de grado con fecha 12 de diciembre de 2011, y con la misma fecha opta con exclusividad por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; que le es reconocido mediante resolución del órgano competente de fecha 28 de mayo de 2012 grado de dependencia II, nivel 1 con carácter definitivo.

Segunda.- Que desde el inicio señalaba como cuidador a su hijo x, pero en el Informe Social de 6 de noviembre de 2012, se especifica que recibe apoyo de una cuidadora contratada, que cubre los períodos en que el cuidador principal trabaja. Cuando se le solicita compromiso de la persona cuidadora a la luz de las nuevas condiciones establecidas en la Ley 6/2013, comunican el cambio de cuidador a la persona de otro hijo, x, declarando responsablemente que cumple con las condiciones de cuidador establecidas. Comprobando que ello no es cierto, se le abre trámite de audiencia mediante resolución de fecha 1 de abril de 2015, y dado que sus alegaciones no desvirtúan lo obrante en expediente, se procede a dictar, con fecha 7 de mayo de 2015 (notificada el 11 de junio) resolución por la que No se aprobaba el Programa Individual de Atención y se denegaba el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, pues:

PRIMERO. "Según la información obrante en el expediente no concurren los requisitos necesarios para poder acceder a la mencionada prestación, en particular los relativos al cuidador no profesional en tanto se requiere "No trabajar a dedicación completa, ni desempeñar actividad laboral como autónomo, ni percibir prestación por desempleo, siendo compatible sólo cuando el cuidador trabaje como máximo 4 horas diarias, realice actividad laboral remunerada como fijo-discontinuo siempre que garantice la adecuada atención de la persona dependiente o perciba subsidio familiar" otorgándose trámite de audiencia, en fecha 01/04/2015, a fin de que pudiera formular las alegaciones o presentar documentos que considere oportunos, resultando acreditada su recepción y formulando en fecha 20/04/2015 las alegaciones que estima oportunas a su derecho, sin que, hasta la fecha haya acreditado el cumplimiento de dichos requisitos".

Por lo que, en consecuencia el órgano competente resuelve:

PRIMERO. "No reconocer a x (...) el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por no concurrir los requisitos establecidos en la normativa vigente, acordándose el archivo de las actuaciones.

(...)

Tercera.- Como consecuencia de la entrada en vigor 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 (entre ellos el de "no trabajar a dedicación completa, ni desempeñar actividad laboral como autónomo, ni percibir prestación por desempleo..." que motivó la denegación del derecho), al amparo del nuevo régimen jurídico, más beneficioso para los administrados,

instaurado por el citado Decreto-Ley, se procede de oficio a revisar los expedientes que culminaron en resoluciones denegatorias, y se estudia cada caso para determinar si es posible retrotraer la decisión administrativa al momento en que se dictaron las resoluciones lesivas, y considerar a la luz de las nuevas condiciones del cuidador que el Decreto-Ley establece, si es posible conceder la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales solicitada.

Concretamente dispone el artículo 1 apartado 1.1 del Decreto-Ley citado:

"Las solicitudes de reconocimiento de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, que, durante su vigencia, hubieran sido resueltas con carácter definitivo, se regirán por el siguiente régimen:

1.1.- Si la solicitudes de prestación de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales hubieran sido denegadas en virtud de lo establecido en la Disposición transitoria octava de la referida Ley, pero la persona dependiente cumplía los requisitos que, para el acceso a la prestación económica referenciada, estaban vigentes al momento de su entrada en vigor, se procederá a la revocación de dicha resolución, con efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha de dicha resolución denegatoria y, así mismo, al reconocimiento de la prestación económica, con idénticos efectos.

En este caso las cantidades dejadas de percibir desde la fecha de reconocimiento de la prestación hasta el mes de abono de la primera mensualidad, se harán efectivas en un pago único.

Las cantidades correspondientes a los atrasos devengados hasta 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 serán así mismo reconocidas, pero su abono será periodificado de acuerdo con lo establecido en este Decreto-Ley".

Cuarta.- Por su virtud, la situación jurídica individualizada de la dependiente es elevada con el régimen exorbitante singular que la disposición reproducida establece, mediante la resolución de 30 de noviembre de 2015 (notificada el 28 de diciembre) en la que se acuerda:

PRIMERO. "Revocar la Resolución de 07/05/2015, por la que no se reconoce el derecho a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia en la Región de Murcia, con efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la resolución denegatoria.

SEGUNDO. Aprobar el Programa Individual de Atención correspondiente a x (...) por el que se le reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales..."

En dicho informe se explica que, en atención a lo que se ha expuesto, se le reconoció a la interesada el derecho

a percibir 410,92 euros como efectos retroactivos de la prestación.

También se expone que como consecuencia de los efectos de la revocación se fijó en 1.076,52 euros la cantidad que se le debía reconocer.

En el citado informe se pone de manifiesto, asimismo, lo que sigue:

"Quinta.- No incluye esta 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 mayo de 2015, y no lo incluye pues la configuración del régimen jurídico peculiar del tan referido Decreto-Ley, 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".

(...)

Tercera.- (sic) En cuanto a la reclamación de responsabilidad patrimonial, se centra la reclamante 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 6.279,70euros (sin que se precise el método de cálculo de la misma) más intereses, el daño producido.

Cuarta.- (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 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 período que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios, y el importe de éstos..." los cálculos se contienen en una tabla que se incluye seguidamente en el informe. En ella, se toman en consideración seis períodos de tiempo diferentes. El primero de ellos se inicia el 15 de julio de 2012 y el último de ellos concluye el 31 de mayo de 2015. El total de las cantidades adeudadas asciende, según se detalla, a 6.690,12 euros.

Finalmente, se apunta que *"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..."*.

TERCERO.- El 20 de mayo de 2016 presenta la interesada un escrito en el que advierte que cometió en su solicitud un error en el cálculo de la indemnización que reclama y que no demanda 6.279,7 euros sino 9.200,1 euros, que es la cantidad que debe tomarse en consideración.

CUARTO.- Por delegación de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, el Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social dicta una Resolución el 23 de mayo de 2016 por la que admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designa instructora del procedimiento, que es debidamente notificada a la reclamante aunque no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 LPAC.

QUINTO.- Con fecha 20 de junio 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, si bien no consta que haya hecho uso de ese derecho.

SEXTO.- El día 25 de abril 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.

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 5 de mayo 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 los artículos 142.3 LPAC y 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 resarcitoria 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 (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 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.

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. Por otro lado, resulta necesario determinar si la acción de resarcimiento se interpuso dentro del plazo anual que establece el artículo 142.5 LPAC cuando dispone que, en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En este caso, se debe recordar que la notificación a la interesada de la Resolución, de 30 de noviembre de 2015, por la que se revoca la Resolución de 07/05/2015, 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, se llevó a cabo el 28 de diciembre siguiente (folio 230 del expediente administrativo). Por esa razón, hay que considerar que la reclamación formulada el 22 de enero de 2016 se presentó de manera temporánea, dentro del plazo legalmente establecido al efecto.

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 resolución del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, de 23 de mayo

de 2015, por la que se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial (Antecedente cuarto de este Dictamen), 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.

I. 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.- Sobre el fondo del asunto.

I. Como se ha expuesto con anterioridad, la reclamante solicita una indemnización porque considera que si la Administración hubiese resuelto en el plazo de seis meses que establecía la Ley el procedimiento de revisión del grado de dependencia y del derecho a percibir las prestaciones del Servicio Murciano de Atención a la Dependencia que promovió en diciembre de 2011 (folio 84 del expediente administrativo), se le debería haber reconocido el derecho a recibir las ayudas comprendidas entre el 15 de julio de 2012 y el 1 de junio de 2015, aunque en ese último caso debiera decir mejor el 31 de mayo de dicho año 2015.

Por lo tanto, sitúa el título de imputación de la responsabilidad patrimonial que pretende en el retraso en el que incurrió la Administración regional en la tramitación del citado expediente administrativo y, más en concreto, en el hecho de que la aprobación del Programa de Atención Individualizada y el reconocimiento a percibir determinadas prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se produjo el 30 de noviembre de 2015, cuando habían transcurrido casi cuatro años desde que presentó su solicitud.

En consecuencia, el retraso en el que se incurrió ocasionó que se le aplicara 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, que supuso 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.

II. Con carácter previo a cualquier consideración sobre el contenido de la solicitud de indemnización se debe recordar que en el apartado 2 de 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, en la redacción vigente desde 1 de junio de 2010, 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"*.

En este mismo sentido, 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"*.

III. La exposición de los elementos fácticos de la solicitud debe ser objeto de alguna aclaración adicional que no fue puesta de manifiesto por la interesada en su reclamación y es que como el cuidador que designó no cumplía las condiciones que introdujo en el régimen jurídico de la Dependencia la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, el Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social dictó el 7 de mayo de 2015 otra Resolución por la que no se le reconoció a la reclamante el derecho a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Por lo tanto, el retraso en el que se incurrió en la tramitación del procedimiento supuso también la modificación (mediante la citada Ley 6/2013) del artículo 31.1 del Decreto n.º 306/2010, de 3 de diciembre, por el que se establecen la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas, las condiciones de acceso y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ello motivó la adición de un nuevo apartado h) (*"No trabajar a dedicación completa ni desempeñar actividad laboral como autónomo, ni percibir prestación por desempleo, siendo compatible solo cuando el cuidador trabaje como máximo 4 horas diarias, realice una actividad laboral remunerada como fijo-discontinuo siempre que garantice la adecuada atención de la persona dependiente o perciba subsidio familiar"*) a dicho artículo 31.1 que no existía en la redacción original.

A su vez, la Disposición transitoria octava, apartado 2, de la Ley 6/2013 dispuso que *"Las solicitudes de resolución de reconocimiento de la prestación presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentren pendientes de resolución de reconocimiento de la prestación, se resolverán con arreglo a las previsiones de la misma"*.

En estos supuestos, se requerirá al interesado a fin de que en el plazo máximo de seis meses acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos en la presente ley.

La no acreditación del cumplimiento de los mismos implicará la denegación de la prestación solicitada...".

Más adelante, el 11 de octubre de 2015 entró en vigor el 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. La aprobación de esta norma motivó la derogación del apartado 1 del artículo 31 del Decreto n.º 306/2010, ya mencionado.

A su vez, en aplicación de lo que disponía en el apartado 1.1 del artículo 1 del Decreto-Ley, se procedió a la revocación de las solicitudes de reconocimiento de la prestación económica mencionada que se habían presentado con anterioridad al 13 de julio de 2013, esto es, a la fecha de entrada en vigor de la Ley 6/2013, también citada, que durante su vigencia hubieran sido denegadas, siempre que la persona dependiente cumpliera los requisitos que, para el acceso a la prestación económica, estaban vigentes el señalado día 13 de julio de 2013.

Por lo tanto, se procedió a revisar de oficio los procedimientos que concluyeron de forma desestimatoria y a analizar cada caso para determinar si procedía la revocación y si, a la luz de las nuevas condiciones de la persona cuidadora que establecía el Decreto-Ley era posible reconocer la prestación económica que se había solicitado.

Precisamente, por medio de la Resolución referida de 30 de noviembre de 2015 se acordó la revocación de la Resolución de 7 de mayo de ese año y se aprobó el Programa Individual de Atención de la reclamante. De igual modo, se reconoció el derecho a percibir la prestación económica desde el primer día del mes siguiente a dicha fecha, es decir, desde el 1 de junio de 2015.

Y, de otra parte, se reconoció el derecho a percibir los atrasos devengados hasta 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. Como esa norma con rango de ley entró en vigor el día siguiente al de su publicación (que se produjo el 14 de julio), no se reconoció el derecho a percibir con efecto retroactivo las prestaciones comprendidas el 15 de julio de 2012 y el 31 de mayo de 2015, que son precisamente las que demanda la interesada.

IV. Una vez que eso ha quedado expuesto, 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 versaba sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención, 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 anomalía en la tramitación de los procedimientos.

Además, numerosas resoluciones judiciales (así, cabe citar, en, entre otras, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 5 de junio de 2013, del de Baleares de 13 de enero de 2014 y del de la Comunidad Valenciana de 13 de febrero de 2014) han consagrado el principio de esencialidad de los plazos administrativos en materia de reconocimiento de las prestaciones del sistema de la Dependencia. De conformidad con esa interpretación, se debe concluir que el retraso que se produzca en la resolución de ese tipo de procedimientos se convierte en una dilación indebida y hace a la tramitación prolongada, defectuosa y morosa, capaz de generar el derecho a percibir una indemnización ante la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el supuesto que se ha sometido a consulta se constata que se superó con creces el plazo de seis meses establecido para resolver, y notificar, la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Debido a esa circunstancia, le resultó de aplicación a la interesada la Disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, ya citado, que supuso 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 puesto que hasta ese momento no había comenzado a percibir todavía prestaciones económicas. Eso no hubiera sucedido si el procedimiento se hubiese resuelto en el plazo de seis meses legalmente establecido.

Y también determinó, como se ha explicado, el endurecimiento de las condiciones que debía satisfacer el cuidador no profesional del dependiente como consecuencia de la modificación del artículo 31.1 del Decreto n.º 306/2010, de 3 de diciembre, que motivó el no reconocimiento del derecho a percibir la prestación económica que solicitó.

Se argumenta en la propuesta de resolución que ha quedado patente en el expediente que la actuación de la interesada influyó también en la falta de resolución expresa de la solicitud, debido a los cambios de la persona del cuidador y del tipo de prestaciones que realizó o a la falta de veracidad de la declaración responsable del último cuidador designado.

Lo cierto es que los primeros cuatro meses y medio se consumieron en una primera petición de informe social al Ayuntamiento de Jumilla y en los trámites del reconocimiento de la situación de dependencia, que se produjo en mayo de 2012. La reiteración de la solicitud de informe social se llevó a cabo en julio de 2012 y la recepción de dicho informe tuvo lugar el 6 de noviembre de 2012. Por otro lado, la entrada de los datos económicos del Sistema de Información Laboral e Histórico se obtuvo el 6 de agosto de 2013 (folio 159 del expediente administrativo), cuando habían transcurrido prácticamente 20 meses desde que la reclamante había presentado la solicitud y el expediente había estado paralizado durante 9 meses.

Por medio de un escrito fechado el 8 de julio de 2014 (notificado el siguiente día 15) se solicitó a la interesada que aportara una declaración responsable y una certificación padronal. Habían transcurrido en ese momento más de 30 meses desde que presentara la solicitud y poco más de 11 desde que se recibiera la información laboral antes citada.

Resulta cierto que a partir de ese momento los siguientes trámites del procedimiento se sustancian con cierta

celeridad y que incluso la revocación de la Resolución de mayo de 2015 se produjo en noviembre de 2015, después de que en el mes de octubre entrara en vigor el Decreto-Ley 3/2015.

Ello no impide advertir que la Administración tardó más de 47 meses (desde diciembre de 2011 hasta noviembre de 2015) en resolver un procedimiento para el que disponía de 6 meses de plazo, sin que se aprecie, además, la concurrencia de causas o razones que pudieran justificar las dilaciones y los retrasos que se produjeron. De lo que se ha explicado se deduce que se ha producido un retraso en la tramitación del procedimiento de tal relevancia que alcanza el carácter de antijurídico, pues la interesada no estaba legalmente obligada a soportarlo. También se constata que se le 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 haberse acreditado los motivos del retraso en la resolución del procedimiento, se puede afirmar que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad, que convierten al daño alegado por la 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 números 95 de 2015 y 2, 180 y 181 de 2017, entre otros.

Para terminar, y como se afirma en la Sentencia núm. 524/2016, de 26 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, *"... 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"*.

Como consecuencia de ello, no se puede compartir la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación patrimonial presentada por la interesada.

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.

Como se ha dicho previamente, la interesada cuantifica finalmente la indemnización que solicita en 9.200,1, a pesar de que no explica la forma en la que ha realizado dicho cálculo.

No obstante, 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 se debe 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.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de 6.690,12 euros, de acuerdo con lo que se detalla en el informe del citado órgano directivo (Antecedente segundo de este Dictamen), puesto que esa cantidad tampoco ha sido cuestionada por la peticionaria con ocasión del trámite de audiencia.

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, ya que se considera que concurren 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 igualmente ha de reputarse antijurídico.

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.