



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **325/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 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 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 22 de septiembre 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. **268/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de abril de 2016 x presenta escrito en solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de esta Administración (folio 96 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 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 *"se le abone en concepto de responsabilidad patrimonial las mensualidades dejadas de percibir, desde el 1 de agosto de 2013 hasta 1 de diciembre de 2015 por el mal funcionamiento o demora en el actuar administrativo y que me ha causado los daños expuestos"*.

Acerca de la valoración del daño, la reclamante no lo cuantifica, aunque fija los parámetros de cálculo en las mensualidades dejadas de percibir durante un periodo de tiempo determinado.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de junio de 2016 se emite informe (folios 97 a 99 expte.) por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, en el que se exponen las siguientes consideraciones:

"Segunda.- Debemos indicar que la solicitud inicial arriba citada señalaba como opción de prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Teleasistencia y la prestación vinculada al servicio de Ayuda a Domicilio; que con fecha 24 de abril de 2013, mediante resolución del órgano competente, le fue reconocido a la reclamante situación de dependencia de grado II, con carácter definitivo; que por presentación en fecha 17 de mayo de 2013 del documento de participación del beneficiario para la elección de servicios y prestaciones económicas para personas que han solicitado el

reconocimiento de grado y el derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia, cambió su opción por el servicio de Teleasistencia y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, indicando que su cuidador era su hijo, x, que residía en vivienda contigua a la suya.

Tercera.- Este cambio en la elección de servicios y prestaciones obligó a requerir documentación determinante para poder resolver la solicitud, que se efectuó mediante oficio de fecha 3 de junio de 2013, tras el que aportó DNI del cuidador y certificación padronal de su domicilio.

Cuarta.- En las comprobaciones de rigor del cumplimiento de los requisitos para el acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales solicitada se comprueba que el hijo y cuidador trabaja como autónomo, por lo que se le requiere mediante oficio de fecha 22 de julio de 2014 compromiso del cuidador que se ajuste a la normativa aplicable a la solicitud por estar vigente dentro del periodo de seis meses en que el derecho de acceso a la prestación debía ser reconocido, que como reclama la dependiente concluye el 1 de agosto de 2013, fecha en la que está plenamente vigente lo establecido en la Ley 6/2013, de 8 de julio, en orden a los requisitos que para el cuidador no profesional se establecen en el artículo 31 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, y concretamente la letra h del apartado 1 de dicho artículo:

"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".

Quinta.- Ante esta solicitud mediante el oficio aludido en el párrafo anterior, contesta la dependiente indicando sorprendentemente que el cuidador es otro, su hermano x, que dice en el documento de compromiso del cuidador que se encarga del cuidado de la dependiente "desde siempre", cuando no aparecía en ningún momento en los documentos padronales iniciales ni en los escritos de solicitud de cambio de prestaciones, ya descritos anteriormente, como cuidador.

Sexta.- Ante este nuevo cambio, se solicita nota informativa a los servicios sociales municipales el 3 de julio de 2015, que contestan afirmando que el cuidador actual es el citado hermano de la dependiente y que se dan las circunstancias para conceder la prestación.

Séptima.- Finalmente con fecha de 30 de noviembre de 2015 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. 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...

Tercera.- La citada resolución no incluye 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 que causa el derecho por virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 6/2010, es decir, el 6 de diciembre de 2012), 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:

"Disposición adicional séptima. 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, reconocidas y no percibidas.

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".

(...)

Tercera.- 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 determina que le es aplicable la deducción por copago, en las cuantías que se señalan en el cuadro siguiente..."

En cuanto al periodo que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios, y el importe de éstos, el informe los cifra en 5.357,80 euros por el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2013 y el 30 de noviembre de 2015.

TERCERO.- Mediante Orden, de 23 de mayo de 2017, de la Directora Gerente del IMAS (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), notificada a la interesada con fecha 2 de junio de 2017, se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente (folio 104 expte), aunque no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 de la LPAC (folio 103 expte.).

CUARTO.- Mediante acuerdo de la instructora del expediente de fecha 25 de mayo de 2017 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 105 y 106 expte.).

El 8 de junio de 2017 se persona en las dependencias del Servicio Jurídico del IMAS el hijo de la interesada, quien toma vista del expediente y manifiesta que se ratifica en el contenido de la reclamación que se presentó (folios 109 a 111 expte.).

QUINTO.- Con fecha 5 de septiembre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, por considerar que no concurren en el presente caso los elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración (folios 114 a 117 expte.).

SEXTO.- 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 22 de septiembre 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 13 de abril 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 con fecha 24 de febrero de 2016 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 13 de abril 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 de la Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, de 23 de mayo de 2017 (por delegación de la Excm. 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; plazo de resolución que se ha excedido sobradamente.

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 31 de enero de 2013 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, en la que optaba por el Servicio de Teleasistencia y la Prestación Económica vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio. El 24 de abril siguiente se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado II.

Con fecha 17 de mayo de 2013 realiza una modificación de los servicios que solicita, renunciando a la Prestación Económica vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio y optando por la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no Profesionales (folio 45 expte.).

Mediante oficio de fecha 3 de junio de 2013 se solicita a la interesada que aporte determinada documentación (folio 47 expte.), aportada por la interesada el 12 de junio de 2013 (folios 49 a 53 expte.).

La siguiente actuación de la Administración es el 9 de julio de 2014 cuando se hace una consulta de afiliados al Sistema de Información Laboral (folio 56 expte.).

Con fecha 22 de julio de 2014 se le vuelve a requerir a la interesada para que aporte determinada documentación en relación al cuidador, al amparo de lo dispuesto en la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria

del sector público, de política social y otras medidas administrativas (que entró en vigor el día 11 de julio de 2013) (folio 58 expte.); documentación que presenta la interesada con fecha 4 de agosto de 2014 haciendo un cambio de cuidador de su hijo a su hermano (folios 60 a 65 expte.).

La siguiente actuación administrativa es el 2 de junio de 2015 en el que se hacen nuevas consultas al Sistema de Información Laboral (folios 66 a 68 expte.). Mediante oficio de 3 de julio de 2015 se solicita de los Servicios Sociales del Ayuntamiento Nota informativa sobre la idoneidad de la persona cuidadora (folio 69), que es remitida con fecha 25 de noviembre de 2015 (folios 87 y 88), dictándose resolución de aprobación del PIA con fecha 30 de noviembre de 2015 (folios 81 a 83 expte.) 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 24 de febrero de 2016), (folio 85 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	8.949,61	2	268,79	76,94		191,85	191,85

Como se reconoce en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de 21 de junio de 2016 (folios 97 a 99 expte.), *"Tercera. - La citada resolución no incluye 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 que causa el derecho, por virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 8/2010, es decir, el 6 de diciembre de 2012), 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 considera la reclamante *"...con fecha 30 de noviembre de 2015, se me resolvió el PIA sin atrasos. Que presenté solicitud con fecha 31 de enero de 2013 y que, de acuerdo con la normativa del expediente debió resolverse antes de 31 de julio de 2013."* Termina solicitando *"Que se le abone en concepto de responsabilidad patrimonial las mensualidades dejadas de percibir, desde el 1 de agosto de 2013 hasta 1 de diciembre de 2015 por el mal funcionamiento o demora en el actuar administrativo y que me ha causado los daños expuestos"*.

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 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 de la interesada 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. 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, justificándose la demora en la Propuesta de Resolución en la actuación de la reclamante con sus continuos cambios de cuidador y de tipo de prestaciones solicitadas, así como que le sea plenamente aplicable la legislación vigente desde el inicio del derecho de acceso a la prestación solicitada.

Sin embargo, como se expuso en el punto primero de este considerando, la reclamante presentó el 31 de enero de 2013 su solicitud, realizando con fecha 17 de mayo de 2013 una modificación de los servicios que solicita, renunciando a la Prestación Económica vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio y optando por la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no Profesionales. Mediante oficio de fecha 3 de junio de 2013 se solicita a la interesada que aporte determinada documentación, que es aportada por ésta el 12 de junio de 2013, todo ello dentro del plazo de seis meses que tenía la Administración para resolver.

La siguiente actuación de la Administración es el 9 de julio de 2014 (trece meses más tarde) cuando se hace una consulta de afiliados al Sistema de Información Laboral y se comprueba que el hijo y cuidador de la reclamante trabaja en el régimen de autónomos, requiriéndole, con fecha 22 de julio de 2014, para que aporte determinada documentación en relación al cuidador, al amparo de lo dispuesto en la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas (que entró en vigor el día 11 de julio de 2013); documentación que presenta la interesada con fecha 4 de agosto de 2014 haciendo un cambio de cuidador de su hijo a su hermano.

Pero la siguiente actuación administrativa es el 2 de junio de 2015 (10 meses más tarde) en el que se hacen nuevas consultas al Sistema de Información Laboral, y, mediante oficio de 3 de julio de 2015 se solicita de los Servicios Sociales del Ayuntamiento Nota informativa sobre la idoneidad de la persona cuidadora, que es remitida con fecha 25 de noviembre de 2015, dictándose entonces resolución de aprobación del PIA con fecha 30 de noviembre de 2015.

Es decir, la Administración tarda 34 meses en resolver un procedimiento para el que cuenta con seis meses de plazo, 34 meses de los que 23 meses no cuentan con actuación alguna realizada por la Administración y sin que conste razón que justifique dicha inactividad, de lo que 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 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 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 núms. 95/2015 y 2/2017, 180 y 181/2017, 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 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, 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, sería de 5.357,80 euros por el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2013 y el 30 de noviembre de 2015, considerando este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización en la cuantía indicada.

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.

