



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 27/2018

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de febrero de 2018, 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 9 de enero de 2018, 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. 02/18), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 12 de noviembre de 2015, x, beneficiario del derecho a las prestaciones del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), presenta escrito de interposición de recurso de alzada y simultáneo de responsabilidad patrimonial de esta Administración (folios 81 y 82 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 0170/2012-1464.2, destinado a la determinación del servicio y/o prestación del SAAD que hubiera podido corresponderle según el grado y nivel de dependencia reconocido, en la que formula, en síntesis, las siguientes alegaciones:

-que con fecha 28 de marzo de 2012 presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, dictándose resolución por la que se aprueba el Programa Individual de Atención a la Dependencia (PIA) y se reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar con fecha 31 de agosto de 2015, cuando han transcurrido más de 3 años. Que dicho retraso le ha producido un daño económico evaluable que se concreta en las 35 mensualidades no reconocidas desde transcurridos seis meses de presentada la solicitud; daño que no tiene el deber jurídico de soportar y que se produce como consecuencia del retraso en resolver que adquiere las notas de esencial y significativo y constituye un funcionamiento anormal de la Administración.

Acerca de la valoración del daño, lo cuantifica en 9.407,65 euros, resultado de sumar las cantidades correspondientes a las mensualidades no reconocidas, más los intereses legales correspondientes.

SEGUNDO.- Mediante Orden, de 20 de noviembre de 2015, del Director Gerente del IMAS (por delegación de la Excma. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades) (folios 83 y 84 expte.), notificada al interesado con fecha 3 de diciembre de ese mismo año (folio 86 expte.), se acuerda admitir a trámite la Reclamación Patrimonial y se nombra instructora del expediente.

En la notificación practicada no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 de la LPAC.

TERCERO.- Con fecha 27 de enero de 2016 se emite informe por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del IMAS, con el visto bueno de la Técnico Consultora (folio 89 expte.), en el que se exponen las siguientes consideraciones:

"(...) Tercera.- La citada resolución no incluye, sin embargo, atrasos de ningún tipo, por estar plenamente vigente al vencimiento del plazo para resolver, (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 29 de septiembre de 2012), la suspensión 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".

A continuación consta la tabla en la que se fija el periodo de tiempo que resultaría indemnizable, en caso de estimarse la reclamación, que alcanza desde el 29 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015, y la cuantía final a reconocer, una vez aplicado el copago, que asciende a 9.425,57 euros.

Con fecha 10 de julio de 2017 se emite informe complementario del anterior (folio 102 expte.) en el que, teniendo como base el Dictamen de este Órgano Consultivo nº 33/2017 relativo a la aplicación de la Disposición transitoria novena del Real Decreto-Ley 20/2012, fija el nuevo periodo indemnizatorio desde el 29 de septiembre de 2014 hasta el 31 de agosto de 2015, en cuantía de 2.974,61 euros.

CUARTO.- Con fecha 16 de marzo de 2016 por la instructora del expediente se abre el trámite de audiencia (folios 91 y 95 expte.).

QUINTO.- El 8 de julio de 2016 comparece en las dependencias del Servicio Jurídico del IMAS x, hija del reclamante (folio 96 expte.), para tomar vista del expediente, aportar la documentación requerida y para retirar copia del informe de fecha 27 de enero de 2016 anteriormente referido.

Con fecha 19 de julio de 2017 se otorga un nuevo trámite de audiencia (folios 104 y 105 expte.) tras emitirse el informe complementario de 10 de julio de 2017 aludido anteriormente, no constando que por el reclamante se formularan alegaciones.

SEXTO.- Con fecha 2 de octubre de 2017 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación formulada, por considerar que concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración y se reconoce el derecho de la peticionaria a percibir la suma de 2.974,61 euros (folios 106 a 110 expte.).

SÉPTIMO.- Remitido el expediente para informe de la Intervención General, ésta fiscaliza de conformidad, con fecha 14 de diciembre de 2017, la propuesta estimatoria formulada (folios 114 a 117 expte.).

En tal estado de tramitación, y una vez incorporados el preceptivo extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 9 de enero de 2018.

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

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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y que este nuevo Cuerpo legal y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPACAP dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, que se produjo el 2 de octubre de 2016, sino que se regirán por la normativa anterior. De conformidad con ello, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el que se contenía en la LPAC, al haberse presentado la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 12 de noviembre de 2015.

II. Por lo que se refiere a la legitimación activa, el reclamante, beneficiario de los servicios y prestaciones del SAAD, está legitimado para solicitar una indemnización por el daño patrimonial que alega.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de atención a la dependencia de su competencia.

III. La reclamación ha de considerarse presentada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar fija el artículo 142.5 LPAC puesto que, en virtud del principio de la *actio nata*, el interesado no estuvo en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado hasta que se le notificó la resolución de aprobación del PIA, de 31 de agosto de 2015, en la que se concretaba asimismo la cantidad correspondiente en concepto de prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales 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. Puesto que la notificación de la indicada resolución se produjo con fecha 15 de octubre de 2015 (folio 80 expte.), la presentación de la solicitud de indemnización el 12 de noviembre de 2015 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 al reclamante la Orden del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excmo. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), de 20 de noviembre de 2015, 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. Igualmente se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento (seis meses), ya que cuando se redacta la propuesta de resolución, con fecha 2 de octubre de 2017, habían transcurrido casi dos años desde la presentación de la solicitud.

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 de 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, se presentó por el reclamante con fecha 28 de marzo de 2012 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (folios 1 a 20 expte.). El 18 de septiembre de 2012 se reconoció que el interesado se encontraba en situación de dependencia grado II (folio 43 expte.).

Con fecha 31 de agosto de 2015 se dicta resolución (folios 76 y 77 expte.) por la que se aprueba el PIA y se reconoce el derecho del interesado a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. En dicha resolución se determinó la capacidad económica personal del interesado a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó la participación económica del interesado que debía deducirse del importe de la prestación correspondiente a su grado de dependencia. De igual modo, se especificó que, de acuerdo con los antecedentes que obraban en ese centro directivo, la prestación se reconocía con efectos desde el 01/09/2015 en adelante.

La citada resolución no incluye, sin embargo, atrasos de ningún tipo.

II. Ahora bien, llegados a este punto y conforme se decía ya en nuestro anterior Dictamen nº 33/2017, el procedimiento para la solicitud y reconocimiento del grado de dependencia y del derecho a las prestaciones inherentes a tal situación, viene establecido, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el Decreto 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.

Los plazos para resolver los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones inherentes a tal condición, vienen contemplados en los artículos 12.2 y 15.10 del Decreto 74/2011. La confusa redacción de estos preceptos fue aclarada por la Disposición transitoria segunda de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia que indicaba 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".

En el supuesto sometido a consulta y en la medida en que nos encontramos ante una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, su régimen jurídico viene establecido en los artículos 6 a 12 y 14, 15 y 17 del indicado Decreto regional. Para la aprobación del PIA, con reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, el plazo máximo era de seis meses, computado desde la fecha de la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación (art. 15.10 del Decreto 74/2011 y Disposición final primera, 2 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)), cuyo vencimiento sin dictarse resolución determina la desestimación de la solicitud formulada.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, por incidir en su regulación, lo dispuesto en la Disposición transitoria novena del Real Decreto-Ley 20/2012, de 3 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en relación con las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pendientes de resolución a la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley (como ocurre en el caso que nos ocupa en el que la solicitud es de 28 de marzo de 2012), que estableció lo siguiente:

"En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a 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, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".

De otra parte, el referido Real Decreto-Ley también establece en la Disposición adicional séptima, 1, en relación con las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la LD, que dejarán de producir efectos retroactivos a la entrada en vigor para aquellas personas que no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas, salvo las devengadas hasta ese momento.

En el ámbito de la Región de Murcia, la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, aplicando las referidas modificaciones previstas en el Real Decreto-Ley 20/2012, establecía en la Disposición transitoria octava, 2, que las solicitudes de resolución de reconocimiento de la prestación presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del mismo que se encontraran pendientes de resolución se resolverían con arreglo a sus previsiones.

En suma, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial y con las imputaciones que formula el reclamante acerca de la demora en la resolución de su solicitud que le ha ocasionado un daño, ha de tenerse en cuenta que la normativa aplicable por encontrarse en vigor durante el plazo de seis meses de los que dispone la Administración para resolver está constituida por la LD, el Decreto regional 74/2011 y el Real Decreto-Ley 20/2012, que estableció un plazo suspensivo de dos años para el derecho de acceso a las prestaciones económicas desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado la resolución expresa del reconocimiento de la citada prestación económica. Dicha medida suspensiva resultaba de plena aplicación al reconocimiento de las prestaciones económicas del expediente objeto del presente Dictamen, por lo que no se le hubieran podido reconocer durante el periodo solicitado.

III. En el presente caso, si bien la Administración se encontraba en plazo para resolver la solicitud cuando la normativa estatal (Real Decreto-Ley 20/2012) suspende temporalmente el reconocimiento de las prestaciones económicas, sin embargo sí se observa la existencia de un daño real y efectivo, concretado en la persona de X, en el retraso de la Administración en resolver acerca de la prestación económica solicitada una vez terminado el referido citado plazo de suspensión (dos años y seis meses), dado que se le privó de disfrutar de una ayuda para el sostenimiento de sus necesidades personales a la que aquél tenía derecho, con la merma patrimonial que ello supuso para la persona dependiente. Este plazo se vio ampliamente rebasado, pues la Administración no decide acerca del derecho del ahora reclamante a obtener la prestación económica solicitada hasta el 31 de agosto de

2015.

Ahora bien, 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.

En el sistema de la dependencia, la determinación o concreción del derecho de la persona dependiente a los servicios y prestaciones de aquél se realiza mediante la aprobación del PIA, momento a partir del cual se hacen efectivos el acceso a los servicios y el derecho al cobro de las prestaciones de contenido económico. En el supuesto sometido a consulta, el PIA correspondiente al reclamante se demoró hasta el 31 de agosto de 2015, momento en que se le reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales como modalidad de intervención más adecuada para su situación.

La doctrina consultiva y jurisprudencial que a continuación se expone analiza las consecuencias que a efectos resarcitorios tiene el retraso en la aprobación del PIA como instrumento ordinario que da acceso a las prestaciones del sistema.

Como señalamos en nuestro Dictamen 195/2015, 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 del interesado 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. 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".*

Ahora bien, el supuesto sometido a consulta se diferencia de los analizados en nuestros Dictámenes números 195 del 2015, 302 y 314 del 2016 y 2 del 2017 y posteriores, puesto que en el presente caso la Administración se encontraba en plazo para resolver la solicitud cuando entró en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012, cuya Disposición transitoria novena estableció que el derecho de acceso a las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 LD estaba sujeto a un plazo de suspensión de dos años a contar desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado la resolución expresa. Por el contrario, en los supuestos a los que hacen referencia los Dictámenes citados la Administración no había resuelto en plazo

con anterioridad a la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley.

Por consiguiente, se constata que a la fecha en que expiró el plazo para decidir sobre el reconocimiento del derecho a obtener la prestación económica solicitada (6 meses más dos años de suspensión previsto en el Real Decreto-Ley 20/2012), es decir, el 28 de septiembre de 2014, la Administración no lo había hecho y, de facto, no se resolvió la pretensión formulada hasta casi un año después, el 31 de agosto de 2015, en la que se reconoce el derecho a la prestación económica del reclamante.

En suma, al incurrir la Administración en un retraso de casi un año en la resolución del procedimiento, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos de tal actuación, puede afirmarse que se incurría 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 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 el principio 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, nuestros Dictámenes 195/2015 y 2/2017.

La existencia de nexo causal entre el actuar administrativo y el daño patrimonial sufrido, que el interesado no venía obligado a soportar, convirtiéndolo en antijurídico, determinan la concurrencia de todos los elementos de la responsabilidad patrimonial, por lo que procede declarar su existencia. Otro aspecto diferente es cuándo se produce el daño antijurídico a tenor de la normativa de aplicación.

QUINTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.

Admitida la concurrencia de un supuesto generador y desencadenante del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración consultante, resta abordar la cuestión de la cuantificación del importe indemnizatorio y el periodo aplicable.

Inicialmente el reclamante solicita la cantidad de 9.407,65 euros correspondiente al retraso en resolver computado desde el transcurso de los seis meses desde presentada la solicitud hasta que se resuelve el procedimiento, cuantificado en 35 meses no reconocidos, además de solicitar los intereses correspondientes.

I. En cuanto a los criterios de cuantificación, y como ya se expuso extensamente en nuestro Dictamen 33/2017, este Órgano Consultivo, siguiendo la posición mayoritaria de la doctrina consultiva, considera que la indemnización debe coincidir con el montante de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que procedería si el PIA se hubiese aprobado en plazo, una vez consideradas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, la resolución de 31 de agosto de 2015 que fija la cuantía a reconocer en función de la capacidad económica del beneficiario (copago).

II. Por lo que respecta al periodo a considerar para el cálculo de la indemnización, considera el Consejo Jurídico, teniendo en cuenta que la Administración se encontraba en plazo para resolver cuando entra en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012, cuyo régimen transitorio establece para las solicitudes anteriores la suspensión del derecho de acceso a las prestaciones económicas durante el plazo de dos años a contar desde el plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud (se presentó el 28 de marzo de 2012), que ha de reconocerse al interesado, coincidiendo con la propuesta objeto de Dictamen, el derecho al cobro de la prestación con efectos de 29 de septiembre de 2014, fecha a partir de la cual hubiera dado comienzo el abono regular de la misma, hasta el 31 de agosto de 2015, teniendo en cuenta que se le reconoce la prestación económica con efectos del 1 de septiembre siguiente. En consecuencia, el *dies ad quem* del período computable a efectos de indemnización finalizaría el último día del mes de agosto de 2015, por lo que coincidimos con la Propuesta de Resolución en que la cuantía a reconocer será de 2.974,61 euros, teniendo en cuenta la exclusión del plazo de dos años de suspensión para el acceso a las prestaciones económicas previsto en el Real Decreto-Ley 20/2012, plazo suspensivo que no ha sido declarado constitucional y que ha sido tenido en cuenta, entre otras, por las Sentencias 463/2015, de 30 de junio y 632/2016, de 30 de noviembre de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares. También, en cuanto a la exclusión de atrasos por aplicación de la citada norma, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia núm. 1017/2015, de 20 de noviembre.

A mayor abundamiento, no puede reconocerse a título de responsabilidad patrimonial como daño el periodo

excluido por la normativa de aplicación que no hubieran podido ser reconocidos respecto a la solicitud inicial, sin que haya sido declarada constitucional o ilegal tal medida suspensiva para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Dicha cantidad, a su vez, habrá de actualizarse según lo previsto en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

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

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

No obstante, V.E. resolverá.

