



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **51/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 26 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 19 de julio de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en el reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de la Dependencia (expte. **222/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 7 de mayo de 2016 x presenta en una oficina del servicio de Correos 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 30 de noviembre 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 (SAAD) y que el 2 de julio de 2012 se le reconoció en situación de dependencia grado I, nivel I.

También explica que, con posterioridad, el 7 de octubre de 2015, se reconoció que se encontraba en situación de dependencia grado III y que los servicios o prestaciones económicas que le podían corresponder serían los que se determinasen en el Programa Individual de Atención (PIA) que se aprobase.

Con fecha 29 de enero de 2016, es decir, cuando habían transcurrido 5 años desde que se inició el procedimiento, se le reconoció el derecho a percibir las prestaciones del SAAD. En la resolución se concretaba los efectos desde el día 1 de febrero de ese año en adelante; se establecía el importe mensual de la prestación en 387,64 euros; se fijaba una deducción por copago de 221,16 euros, y se le reconocía el importe mensual -que se correspondía con el de ese período de tiempo- de 166,48 euros.

La reclamante pone de manifiesto que, sin embargo, no se le reconocieron los atrasos que se le debían desde el

1 de enero de 2014 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 enero de 2014 y el 1 de febrero de 2016, es decir, un total de 24,5 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 tres mil seiscientos setenta y dos euros (3.672 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 22 de junio 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 expone que la interesada presentó el 30 de diciembre de 2011 (y no de noviembre, como erróneamente menciona en su escrito) una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y derecho a percibir las prestaciones del SAAD.

Asimismo, se explica que el 2 de julio de 2012 se dictó una resolución de reconocimiento de grado por la que se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado I, nivel 1. De igual modo, se le indicaba que la efectividad de ese derecho podía hacerse valer, tan sólo, a partir del año 2014, de conformidad con lo que se establecía en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en los términos en los que resultó modificada por la disposición final decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

De igual modo, se dice en ese informe lo que sigue: *"Tercera.- Con posterioridad a la citada norma, y antes de alcanzarse la fecha indicada, el calendario de implantación vuelve a verse modificado con carácter universal, esta vez en el apartado Diecisiete del artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que determinó que:*

«1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercitará progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

(...)

A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada.»

Cuarta.- Sólo unos meses antes de esa fecha, el 5 de mayo de 2015, presenta la reclamante una solicitud de revisión de grado de dependencia por agravamiento. En ella indica haber cambiado de domicilio y de cuidador.

Quinta.- Llegado el plazo de efectividad de su grado de dependencia, se le dirige oficio con fecha 30 de junio de 2015 para que aporte, si no lo había hecho ya o hubiesen cambiado las circunstancias los preceptivos documentos para el estudio de su solicitud.

Sexta.- Realizada la revisión por agravamiento solicitada, mediante resolución de fecha 7 de octubre de 2015 se acuerda..." reconocer a la reclamante en situación de dependencia grado III.

Una vez recibidos los documentos solicitados y los informes preceptivos, y completado por tanto el expediente, se dicta el 29 de enero de 2016 una resolución por la que se aprueba el PIA de la reclamante por el que se le reconoce el derecho a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. De igual forma, se determina la capacidad económica personal de la interesada con la finalidad de fijar su participación en las prestaciones del SAAD.

En consecuencia, se le reconoce el derecho a percibir la cantidad mensual de 166,48 euros desde el 1 de febrero de 2016 en adelante.

También se pone de manifiesto en ese informe lo siguiente: *"Décima.- Pese a que se le reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales solicitada, valora la reclamante la concurrencia de los requisitos necesarios para la apreciación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Regional por la demora en la tramitación del expediente, ya que de haberse resuelto en plazo, esto es en el momento de la entrada en vigor del grado protegible reconocido, 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. Y cifra el supuesto daño en 3.672 euros (sin precisar el medio de cálculo de dicha cantidad) más intereses, refiriéndolo al período entre el 15 de enero de 2014 (¿?) y el 1 de febrero de 2016, fecha de efectos de la resolución contra la que reclama.*

Además de todo lo manifestado en relación con el error que mantiene la recurrente en lo relativo a la implantación de la protección del grado inicialmente reconocido, se ha de poner de manifiesto que en la resolución impugnada no se reconocen efectos retroactivos a la prestación reconocida por la reforma operada, y aún hoy vigente, por la Disposición adicional séptima del ya mencionado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por la que se derogan los efectos retroactivos de la prestación económica de cuidados en el entorno. A tal efecto, señala el apartado primero de la Disposición adicional séptima que:

"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".

Hasta la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley, la recurrente no había podido devengar derecho alguno, porque carecía de nivel protegible, y cuando, tras solicitar la revisión por agravamiento, obtiene tal grado, la normativa aplicable, sin atisbo de retroactividad alguno, es la que establece que no ha de producir efectos sino

desde el momento de la resolución.

Undécima.- Como ya se ha demostrado en la consideración Tercera, la construcción de la reclamación parte del error de ignorar que el calendario de implantación de la protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sufre sucesivas modificaciones con carácter universal, la última de las cuales es operada por el citado apartado Diecisiete del artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que estableció que el grado que le fue reconocido inicialmente no podía hacerse valer hasta julio de 2015, hecho que reiteradamente ignora la reclamante en sus razonamientos. Y no hay pues tal tardanza en resolver su solicitud [llega a alegar en su escrito el transcurso de 5 años, aunque en otro lugar habla de 2 años (¿?)]. Y el daño que ello le pueda haber ocasionado no es antijurídico, pues se estableció por una norma con rango de Ley para todos los dependientes con grado I, nivel 1 de dependencia, como medida de racionalización y sostenibilidad económica del propio Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

TERCERO.- Por delegación de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social dicta una orden el 25 de mayo de 2017 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 que se menciona en el artículo 42.4 LPAC.

CUARTO.- Con fecha 7 de junio 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, si bien no consta que haya hecho uso de ese derecho.

QUINTO.- El día 6 de julio de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada por considerar que no concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración.

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 19 de julio de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo

establecido en 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 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.

II. Acerca de 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 supuesto, se debe recordar que la notificación a la interesada de la resolución, de 29 de enero de 2016, por la que se aprueba el PIA y se reconoce el derecho a las prestaciones del SAAD, se llevó a cabo el 23 de marzo siguiente (folio 130 del expediente administrativo). Por esa razón, hay que considerar que la reclamación formulada el 7 de mayo 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 orden de la Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, de 25 de mayo de 2017, por la que se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial (Antecedente tercero 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.

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: Existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento anómalo del servicio público de atención a la Dependencia y el daño que se alega.

I. Como se ha expuesto con anterioridad, la interesada solicita una indemnización porque considera que se le ha causado un daño económico debido a las siguientes circunstancias que expone en su reclamación:

a) El 30 de noviembre de 2011 -aunque, como se ha dicho, en realidad fue el 30 de diciembre de ese año (folio 1 del expediente administrativo)- presentó una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a percibir las prestaciones del SAAD.

b) El 2 de julio de 2012 se dictó una resolución en la que se reconoció que se encontraba en situación de dependencia grado I, nivel 1, y que la efectividad de ese derecho podría hacerse valer a partir del año 2014, de acuerdo con lo que se disponía entonces en la normativa que resultaba de aplicación.

c) Con posterioridad, el 7 de octubre de 2015 se le reconoció en situación de dependencia grado III.

d) El 29 de enero de 2016 se aprobó el PIA y se reconoció el derecho a percibir las prestaciones económicas desde el 1 de febrero de ese año.

La reclamante entiende que se produjo un retraso de más de 5 años para resolver su solicitud y considera, en consecuencia, que no se le reconocieron los atrasos que se le debían desde el 1 de enero de 2014 -que asimismo considera que es la fecha antes de la que la Administración debía haber aprobado el PIA- y que tenía que haber percibido las prestaciones económicas que hubiesen correspondido por el período comprendido entre el 15 de enero de 2014 (sic) y el 1 de febrero de 2016, esto es, 24,5 meses. A su juicio, hubiera tenido derecho a recibir 3.672 euros, aunque no explica cómo realiza ese cálculo.

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 (LD), 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. Una vez que se ha hecho la anterior puntuación, resulta necesario aclarar también varios aspectos acerca de los elementos fácticos ofrecidos por la reclamante. Así, se debe advertir, como ya se ha hecho más arriba, que la interesada solicitó en un primer momento, en diciembre de 2011, el reconocimiento del grado de dependencia y del derecho a percibir las prestaciones del SAAD y que el 2 de julio de 2012 (folio 45 del expediente administrativo) se le reconoció en situación de dependencia grado I, nivel 1.

También se debe destacar que más adelante, concretamente el 5 de mayo de 2015 (folio 49), presentó una solicitud de revisión de grado que motivó que el 7 de octubre de ese año se le reconociera en situación de dependencia grado III (folio 90). De igual modo, se debe señalar que el PIA correspondiente a esa nueva situación se aprobó el 29 de enero de 2016.

Por lo tanto, no cabe entender que estemos en presencia ni de un procedimiento único, como da a entender la interesada en su reclamación (incoado en 2011 y concluido en 2016), ni de un único procedimiento iniciado en 2015 y terminado en 2016 -como considera la Administración regional- sino de dos procedimientos distintos, esto es, uno de reconocimiento de la situación de dependencia (2011-2015) y otro de revisión del grado reconocido (2015-2016), a los que resultan de aplicación plazos de tramitación también propios.

Y se debe reiterar esta apreciación aunque se constate que la solicitante presentó en mayo de 2015 una "solicitud de reconocimiento de grado" (folio 49 y siguientes), y no propiamente una solicitud de revisión de grado, y que en la resolución de 7 de octubre de 2015 (folio 90) se hable asimismo de que la interesada formuló una "solicitud de reconocimiento de grado". Este Consejo Jurídico considera necesario atender a la verdadera naturaleza de las solicitudes formuladas en cada uno de los casos y deducir de ello las consecuencias a las que seguidamente se hará mención.

En segundo lugar, hay que resaltar que en la resolución de 2 de julio de 2012 (por la que se reconocía en situación de dependencia grado I) se le comunicaba a la interesada que la efectividad de ese derecho podría hacerse valer a partir del año 2014.

No obstante, la solicitante no puede desconocer, tal y como se explica en el informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión de junio de 2016 (Antecedente segundo de este Dictamen), que el calendario de implantación del sistema resultó modificado antes de que llegara a percibir la referida prestación, y que le resulta de aplicación (y debe someterse a él) porque viene establecido en una norma con rango de Ley. Eso supone que el daño que esa nueva modificación del calendario le pudiera provocar no revestiría la nota de antijuridicidad, pues afectaría a la generalidad de los ciudadanos por igual y no podría argumentarse que le impusiera a ella un sacrificio personal injustificado.

Así, el artículo 22, apartado Diecisiete, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó los apartados 1 y 3 de la disposición final primera de la LD. En su virtud, el derecho a percibir la prestación mencionada resultaba efectivo, a partir del 1 de julio de 2015, para las personas que hubieran sido valoradas en el grado I, nivel 1.

IV. Lo que se acaba de explicar permite a este Órgano consultivo alcanzar la primera conclusión de que sí que se produjo un retraso relevante, en modo alguno justificado, en la tramitación del procedimiento de reconocimiento de grado inicial de dependencia. Y ello, porque a pesar de que se reconociera a la interesada en la citada situación, en su grado I, no se llegó a aprobar en ningún momento el PIA ni a reconocer el derecho a percibir las prestaciones correspondientes.

Al no haber actuado así la Administración, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos que puedan justificar el retraso en la resolución de ese procedimiento, puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad exigibles, que convierte al daño alegado por la reclamante en antijurídico, pues la interesada no estaba jurídicamente obligada a soportarlo.

Ya se ha dejado sentado en numerosos Dictámenes de este Consejo Jurídico, sin que resulte necesario citarlos de manera detallada, que el cumplimiento de los plazos establecidos en los procedimientos que se tramiten en materia de Dependencia reviste carácter esencial, por lo que hay que declarar que existe una relación de causalidad adecuada y suficiente entre el funcionamiento, en este caso anómalo, del servicio público y el daño que se alega.

Si se hubieran seguido los trámites propios del procedimiento, la reclamante hubiera estado en condiciones de percibir desde el 1 de julio de 2015 las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales correspondientes al grado I, nivel 1. Y eso, hasta el 1 de febrero de 2016, que fue cuando empezó a recibir las prestaciones correspondientes al grado de dependencia III. En consecuencia, se le deben reconocer las cantidades referidas a esos 7 meses y respecto de ese primer grado de dependencia.

En segundo lugar, pudiera plantearse la duda sobre si, además de ese primer retraso al que se ha hecho mención, se habría incurrido en un segundo retraso con relación a las prestaciones propias del grado III. Ya se ha dicho que la reclamante presentó una solicitud de revisión de grado en mayo de 2015; que se le reconoció en situación de dependencia con ese grado en el mes de octubre siguiente, y que se aprobó el PIA y se le reconoció el derecho a la prestación en enero de 2016.

Se ha explicado de igual forma que el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a percibir las prestaciones deben sustanciarse en un plazo máximo de 6 meses, de modo que se podría considerar que éste venció en el mes de noviembre de 2015 y que se habría incurrido en un retraso de dos meses, que podría generar la correlativa responsabilidad administrativa.

Sin embargo, en este caso la respuesta debe ser negativa a la luz de lo que se prevé en la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012, ya citado, que estableció un plazo suspensivo de dos años del derecho a percibir las prestaciones económicas una vez transcurrido el mencionado plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud, sin que se hubiese dictado y notificado la resolución expresa de reconocimiento de la prestación económica. De acuerdo con lo expuesto, desde que transcurren esos 6 meses se produce la suspensión automática del derecho a percibir las prestaciones del sistema.

En efecto, el apartado 2 de la citada disposición adicional séptima establece que: *"A partir de 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, reconocidas a favor de las personas mencionadas en el apartado anterior quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación 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".*

A su vez -y como también se ha explicado-, el artículo 22, apartado Diecisiete, del mencionado Real Decreto-ley 20/2012 da una nueva redacción al apartado 3 de la disposición final primera de la LD, que queda redactado del siguiente modo: *"El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará 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, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".*

En consecuencia, se produjo en este caso una suspensión automática del derecho de acceso a las prestaciones desde el 5 de noviembre de 2015, que fue cuando transcurrieron seis meses desde que se presentara la solicitud de revisión de grado (el 5 de mayo de 2015), aunque el 7 de octubre se hubiera reconocido la nueva situación de dependencia (grado III). Y esa suspensión quedó levantada cuando se dictó la resolución de aprobación del PIA y de reconocimiento del derecho a las prestaciones el 29 de enero de 2016. En ella se precisó correctamente que los derechos económicos se reconocían con efectos de 1 de febrero de 2016.

Es por ello que, en relación con este posible segundo retraso, se aprecia la ausencia de uno de los elementos fundamentales para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración, al no concurrir un daño antijurídico, de modo que la reclamación sólo podrá ser estimada respecto de las prestaciones propias del grado I, durante el plazo de 7 meses al que se ha hecho anterior alusión.

QUINTA.- Acerca de la necesidad de que se complete la instrucción del procedimiento para que se pueda precisar el *quantum indemnizatorio*.

Una vez admitida la realidad y efectividad de la lesión y establecida su relación causal con el funcionamiento del servicio regional de asistencia a la Dependencia, procedería, como señala el artículo 12.2 RRP, analizar la valoración de los daños producidos y determinar la cuantía y el modo de la indemnización.

No obstante, se advierte que no se ha traído a las presentes actuaciones ningún informe en el que se cuantifiquen las cantidades que procede reconocer a la interesada respecto del período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 31 de enero de 2016, tomado en consideración el grado I de dependencia que tenía reconocido en ese momento. En consecuencia, procede que se complete la instrucción del procedimiento con la solicitud y emisión de ese informe y que, una vez que eso se cumplimente en debida forma, se dicte resolución definitiva sin que sea necesario recabar previamente el parecer de este Órgano consultivo.

Tan sólo se recuerda que la cuantía que se determine 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, por entender que sí concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, concretamente la existencia de una relación de causalidad adecuada y suficiente entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de atención a la Dependencia.

SEGUNDA.- Que ante la imposibilidad de precisar la cuantía de la indemnización que se debe satisfacer a la interesada porque no se contienen en el expediente elementos para ello, procede que se complete la instrucción del procedimiento en los términos que se exponen en la Consideración quinta de este Dictamen.